



HAL
open science

Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives.

Sophie Ranchy

► To cite this version:

Sophie Ranchy. Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives.. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008. Français. NNT: . tel-00355550v2

HAL Id: tel-00355550

<https://theses.hal.science/tel-00355550v2>

Submitted on 6 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE Lille 2 – Droit et santé
Ecole doctorale n° 74
Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales



Lille 2 ■ droit et santé

N° attribué par la bibliothèque

THESE

pour obtenir le grade de Docteur en Droit public
présentée et soutenue publiquement par

Sophie RANCHY

le 22 novembre 2008

Le statut juridique des zones industrielles littorales et la
pollution des sols : état de la réglementation et perspectives

JURY

Directeur de thèse : M. le Professeur Jean-Jacques LAVENUE, Université de
Lille 2

Membres du jury : M. le Professeur Philippe BILLET, Université de
Bourgogne (rapporteur)

Maître Christian HUGLO, Docteur d'Etat en droit

M. le Professeur émérite Michel PRIEUR, Doyen
honoraire, Université de Limoges

M. Robert REZENTHEL, Docteur d'Etat en droit

M. le Professeur François-Guy TREBULLE,
Université de Paris 5 Descartes (rapporteur)

L'Université de Lille 2 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer mes plus profonds remerciements au Professeur Jean-Jacques Lavenue. Je le remercie pour sa confiance et ses encouragements, pour ses conseils avisés et sa très grande disponibilité.

Je remercie très sincèrement le Professeur Philippe Billet, Maître Christian Huglo, le Professeur émérite Michel Prieur, Robert Rezenthel et le Professeur François-Guy Trébulle de me faire l'honneur de participer au jury de soutenance et d'avoir accepté d'évaluer mes travaux.

Merci à ma famille qui a cru en mes recherches et qui me soutient jour après jour. Je pense à mes parents qui m'ont épaulée et aidée pendant ces longues années d'études, à mes frères qui m'ont encouragée.

Je remercie mes collègues et amis pour leurs conseils, leur bonne humeur, leurs encouragements et pour avoir partagé avec moi les moments difficiles que connaît chaque doctorant : Frédéric et Isabelle, Christophe, Andra, Syrine, Ziad, Abdoul-Hamid, Asma, Bilakani, Ange, Daniela, Housseem. Je remercie tout particulièrement David pour ses relectures, ses conseils et son écoute. Merci à Lilya pour son soutien, ses encouragements et sa bonne humeur. Merci à Carine, qui a su m'écouter et m'encourager lorsque j'en avais besoin et qui m'a gentiment proposée de me relire, malgré son emploi du temps très chargé. Je remercie très sincèrement Robert : pour son aide et pour nos échanges. Merci également à mes amis, juristes et non-juristes, qui ont su m'écouter avec patience et qui se sont toujours souciés de mon travail : Fabien et Laurianne, Kévin et Marjorie, Fanny, Sandrine, Franck, Sonia et Fadi, Jean-Denis, Matthieu et Marie-Aude, Catherine, Pierre-Matthieu.

Merci à Nicolas, à qui je dédie ce travail. Il a su être ami, collègue, conseiller, confident. Je le remercie très profondément pour sa confiance, sa présence et pour avoir vécu cette thèse avec moi.

Table des sigles et abréviations

a. : Autres
ADEF : Association des Etudes Foncières
ADEME : Agence pour le Développement et la Maîtrise de l'Energie
AEE : Agence Européenne pour l'Environnement
Aff. : Affaire
AJ : Actualité Juridique
AJDA : Actualité Juridique, Droit administratif
ARIA : Analyse, Recherche et Information sur les Accidents
Art. : Article
AS : Installation classée dite SEVESO
Ass. : Assemblée du Conseil d'Etat
AZF : AZote Fertilisants
BARPI : Bureau d'Analyse des Risques et des Pollutions Industrielles
BASIAS : Base de données d'Anciens Sites Industriels et Activités de Service
BASOL : Base de données sur les sites et sols pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif
BDEI : Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel
BJCL : Bulletin Juridique des Collectivités Locales
BO : Bulletin Officiel
BOE : Boletín Oficial del Estado (Bulletin officiel Espagnol)
BOMEDAD : Bulletin Officiel du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable
BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières
c/ : Contre
CA : Cour d'appel
CAA : Cour Administrative d'appel
Cass. : Cour de Cassation
CC : Conseil Constitutionnel
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CE : Conseil d'Etat
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEDRE : CEntre de Documentation, de Recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des Eaux
CEE : Communauté Economique Européenne
CET : Centre d'Enfouissement Technique
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
Ch. : Chambre
Circ : Circulaire
CJA : Code de Justice Administrative
CJCE : Cour de Justice des Communautés européennes
CJEG : Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNPFP : Conseil National du Patronat Français (ancien nom du MEDEF)
coll. : Collection

COM : Communication
Com. : Cour de cassation, chambre commerciale
Comm. : Commentaire
Concl. : Conclusions
Coord. : coordonné par
Crim. : Cour de Cassation, chambre Criminelle
D. : recueil Dalloz
DA : Droit Administratif
DD : Développement Durable
dir. : sous la direction de
DMF : Droit Maritime Français
DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
éd. : Edition
EDCE : Etudes et Documents du Conseil d'Etat
EDR : Etude Détaillée des Risques
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESR : Etude Simplifiée des Risques
Etc. : Et caetera
ETP : Edition et services Techniques Professionnels
Gaz. Pal : La Gazette du Palais
GIE : Groupement d'Intérêt Economique
Ibidem : même chose, même endroit
Idem : même chose
ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement
IFEN : Institut Français de l'Environnement
IHR : Inventaire Historique Régional
INERIS : Institut Français de l'Environnement et des RISques
IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagement
ISSEP : Institut Scientifique de Service Public
JCP : Jurisclasseur Périodique (Semaine juridique)
JCP A. : Jurisclasseur Périodique, éd. Administration et collectivités territoriales
JCP E. : Jurisclasseur Périodique, éd. Entreprises et affaires
JCP G. : Jurisclasseur Périodique, éd. Générale
JCP N. : Jurisclasseur Périodique, éd. Notariale et immobilière
JO : Journal officiel
JOCE : Journal Officiel des Communautés Européennes
JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne
L. : Législatif
LCM : Libre circulation des marchandises
LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LPA : Les Petites Affiches
LPS : Libre Prestation de Service
M. : Monsieur
MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
Mc : Mac
Me : Maître
MEDEF : Mouvement des Entreprises DE France

MEEDDAT : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
Mme : Madame
N° : Numéro
Op. cit. : *opere citato* (précité)
Ord. : Ordonnance
p. : page.
PE : Parlement européen
PLU : Plan Local d'Urbanisme
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels
PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques
PUAM : Presses Universitaires d'Aix-Marseille
PUF : Presses Universitaires de France
PUR : Presses Universitaires de Rennes
RA : Revue Administrative
RCADI : Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
RDI : Revue de Droit Immobilier
RDP : Revue du Droit Public et de la science politique
rec. : Recueil
rec. Leb. : Recueil Lebon
réimp. : réimpression
Rép. : Répertoire
Req. : Requête
RFDA : Revue Française de Droit administratif
RFDC : Revue Française de Droit Constitutionnel
RGDA : Revue Générale du Droit des Assurances
RJC : Recueil de Justice Constitutionnelle
RJE : Revue Juridique de l'environnement
RJEP : Revue Juridique de l'Entreprise Publique
S. : Recueil Sirey
s. : suivant
SA : Société Anonyme
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SARL : Société A Responsabilité Limitée
SCI : Société Civile Immobilière
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
Sect. : Section
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
Spéc. : spécifiquement
TA : Tribunal administratif
TC : Tribunal des Conflits
TCE : Traité instituant les communautés européennes
Tec. & Doc : Technique et documentation
TUE : Traité sur l'Union européenne
UE : Union Européenne
Vol. : Volume

SOMMAIRE

Première Partie

La réglementation relative à la pollution des sols sur les zones industrielles littorales : un statut juridique inadapté

Titre 1. La protection des sols dans la construction du droit de l'environnement

Chapitre 1. La dispersion des normes communautaires et nationales relatives à la protection des sols

Chapitre 2. La construction d'un cadre juridique composite pour la protection des sols : un équilibre fragile entre conflits d'intérêts

Titre 2. L'ambivalence des instruments de lutte contre la pollution des sols

Chapitre 1. Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols contre les pollutions

Chapitre 2. Un cadre juridique national pour la gestion des sols pollués

Seconde Partie

La mise en oeuvre de la réglementation relative à la pollution des sols sur les zones industrielles littorales : un statut juridique remodelé

Titre 1. Les normes applicables aux sols pollués : entre rigidité conceptuelle et besoins pragmatiques

Chapitre 1. La gestion des sols pollués par les autorités administratives : un équilibre instable.

Chapitre 2. Les zones industrielles, noeud gordien de l'application de la réglementation relative aux sols pollués

Titre 2. L'adaptation des évolutions théoriques aux pratiques : de l'immutabilité à la reconsidération des paradigmes

Chapitre 1. Les réponses prétoriennes à l'impasse théorique de la dépollution des sols

Chapitre 2. Les perspectives d'évolution de la protection d'un patrimoine environnemental collectif

INTRODUCTION

La dégradation de l'environnement à l'échelle mondiale est un fait. La fonte des glaces polaires, le réchauffement climatique, l'assèchement des lacs, la disparition de certaines espèces animales ou végétales et l'atteinte à la fertilité des sols sont objectivement constatables. Ces phénomènes découlent d'un mode de vie qui, s'affranchissant de l'environnement, se fondait « sur l'axiome d'une Terre inépuisable, corvéable à merci »¹. On réalise désormais qu'elle ne l'est plus.

Aujourd'hui, cinq séries de causes de ces dommages sont identifiées² : la consommation excessive des matières premières et de l'énergie par une minorité de la population mondiale et la production de déchets qui accompagne cette consommation ; la pauvreté dans laquelle vit la majorité de la population ; l'accroissement rapide de la population ; l'industrie qui pollue l'air, l'eau et les sols ; enfin, les guerres par leurs destructions³ mais aussi par le nombre important de réfugiés⁴ qui sont souvent obligés de porter atteinte à l'environnement pour survivre.

Le développement des activités humaines et l'occupation de l'espace naturel disponible ont accentué les modifications de la nature des sols. Les phénomènes d'érosion, de tassement, de salinisation et d'appauvrissement en matière organique se

¹ PELT Jean-Marie et SERALINI Gilles-Eric, *Après nous le déluge ?*, Champs Flammarion, coll. Sciences, 2008, Barcelone, p. 10.

² LAVIEILLE Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, coll. Le droit en questions 2^{ème} éd., 2004, p.10.

³ Selon l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture, plus connue sous le sigle UNESCO, l'utilisation de l'agent orange, herbicide contenant de la dioxine, cancérigène et tératogène, par les Etats-Unis pendant la guerre du Vietnam a détruit un cinquième des forêts sud-vietnamiennes. PEARCE Fred, « Guerres et environnement : réactions en chaîne », *Le Courrier de l'UNESCO*, mai 2000. Article disponible sur le site internet de l'UNESCO, onglet « Services », puis « News », puis « The UNESCO Courier » : <http://www.unesco.org> . Voir également GENDREAU Francis, « Au Vietnam, L'agent orange tue encore », *Le Monde diplomatique*, janvier 2006, p. 11 et KEMPF Raphaël, « Conflit et environnement, le cas de la Palestine », *Le Monde diplomatique*, Hors-série « L'Atlas environnement », décembre 2007, p. 26-27.

⁴ Nous attirons également l'attention sur la notion de réfugié écologique, ou climatique, en passe de devenir une notion juridique. Voir la proposition de recommandation présentée devant l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, le 23 octobre 2006, relative au problème des réfugiés écologiques, document n° 11084. Voir également, GARNIER Donatien, « Au Bangladesh, les premiers réfugiés climatiques », *Le Monde Diplomatique*, avril 2007, p. 16-17.

multiplient. Qu'elles soient négatives ou positives (irrigation ou épandage), ces modifications agissent sur les autres milieux avec lesquels le sol est en interaction : atmosphère, hydrosphère, biosphère, nappes phréatiques. « *Beaucoup de scientifiques pensent par exemple que "les interactions entre les changements climatiques et d'autres problèmes environnementaux pourraient être lourds de conséquences"* »⁵. La Commission européenne⁶ a récemment souligné les liens étroits qui existent entre la protection des sols et le réchauffement climatique : ignorer le rôle de stockage de carbone que remplissent les sols pourrait conduire à l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre⁷. Considéré comme « *la première ressource et en même temps, le support de presque toutes les autres ressources de l'environnement aussi bien en zones urbaines que rurales* »⁸, le sol est un élément charnière par rapport à l'ensemble des changements régionaux et globaux que connaît la Terre. Pourtant, les sols furent longtemps appréhendés comme une ressource inépuisable dotée d'une forte capacité d'absorption et se renouvelant perpétuellement.

Le sol est le socle de toute vie et de toute activité. Il se différencie de la croûte terrestre par la présence de la vie et n'est une couche superficielle que par son épaisseur. Son rôle est pourtant largement ignoré. Ses capacités d'absorption trompent l'oeil de l'observateur : tandis que l'eau se colore au contact du polluant et que l'air porte une odeur, le sol pollué paraît aussi intact que le sol sain. La prise de conscience en est retardée. La pollution des sols se découvre au sens premier du terme : « *parvenir à trouver une chose cachée, ignorée* »⁹. La terre polluée que l'on associait à la vie, à la richesse, à la culture, devient alors un poison, un déchet, une friche. Le sol pollué est un vestige du passé, une déshérence du présent et une hypothèque sur l'avenir.

Les premiers textes qui soulignent la fragilité des sols furent adoptés sous l'égide d'organisations internationales. Le Conseil de l'Europe adopta la Charte européenne des

⁵ LAVIEILLE Jean-Marc, *op. cit.*, p. 9.

⁶ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Environnement : la Commission accueille une conférence à haut niveau sur les sols et le changement climatique », 12 juin 2008, IP/08/924.

⁷ La Commission estime que 13 millions de tonnes de carbone se sont échappées des sols du Royaume-Uni en 25 ans. Communiqué de presse de la Commission européenne, *ibidem*.

⁸ LY Ibrahim, « Les sols », in *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, PRIEUR Michel (dir.), Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, PULIM, 2003, Limoges, p. 53.

⁹ REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Le Robert, tome 1, 2004, Paris, p. 1012.

sols¹⁰ en 1972. Instrument juridique non contraignant, elle met l'accent sur la valeur intrinsèque¹¹ des sols. Milieu vivant et source de développement, il remplit des fonctions sociales, économiques, culturelles et alimentaires. Vingt ans plus tard, l'agenda 21 de la Déclaration de Rio¹² intègre directement et accessoirement la protection des sols dans différents chapitres du texte. La conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (Chapitre 10), la lutte contre la désertification et la sécheresse (Chapitre 12) et la promotion d'un développement agricole et rural durable (Chapitre 14) sont autant de thèmes liés à la protection des sols¹³. Pour autant, les règles adoptées jusqu'alors sont issues d'un droit mou, ou *soft law*¹⁴, insusceptible d'engendrer une sanction en cas de violation de la règle. Les Etats se sont alors dotés de législations nationales propres à leurs systèmes juridiques. Ainsi, pour faire face aux nombreuses friches industrielles polluées parsemant le territoire, la France s'est lancée dans une politique de gestion et de réhabilitation des sites contaminés au début des années 1990¹⁵. L'accélération de la dégradation des écosystèmes et l'épanchement incontrôlable de la pollution des sols au-delà des frontières ont conduit l'Union européenne à se saisir du problème et à proposer l'adoption d'un dispositif harmonisé¹⁶. Le projet s'est cependant heurté aux dissonances juridiques résultant d'une part, des régimes juridiques nationaux

¹⁰ Charte européenne des sols, Résolution n° 72/19 du 20 mai 1972, du Conseil de l'Europe (éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p.), révisée par la Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

¹¹ LARRERE Catherine, *Les philosophies de l'environnement*, PUF, coll. Philosophies, 1997, Paris, p. 18 et s.

¹² Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, Rio (Brésil). Publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, p. 33-36. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet des Nations-Unies, onglet « Conférences et événements », puis « Archives », puis « Conférences 2007-1992 », puis « 1992 » : <http://www.un.org> .

¹³ LY Ibrahima, « Les sols », *op. cit.*, p. 54.

¹⁴ Voir DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Dalloz, coll. Précis, 2006, Paris, p. 400-403 ; MAZAUDOUX Olivier, *Droit international public et droit international de l'environnement*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 16, 2008, Limoges, p. 40-43.

¹⁵ Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués (non publiée). Le texte de la circulaire est disponible sur le portail de la prévention des risques et des pollutions du Ministère de l'écologie : <http://www.aida.ineris.fr/>.

¹⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 juillet 2006, Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides, COM (2006) 372 final (non publiée) et Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2006, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides, COM (2006) 373 final (non publiée).

existants et variés retenant chacun leurs propres définitions et d'autre part, à la difficulté de trouver un consensus sur l'adoption d'un régime communautaire touchant aux confins de la souveraineté nationale.

Les différentes réflexions menées sur les sols pollués utilisent indistinctement plusieurs vocables : sols pollués, sites pollués, sites contaminés, ... Le vocable « site » est davantage utilisé dans les hypothèses où la surface polluée est géographiquement délimitée. S'il s'agit toujours d'une pollution locale, la détermination de son origine revêt peu d'importance pour définir le site contaminé ou pollué. Il convient néanmoins de préciser ce qu'on entend par pollution pour appréhender la notion de site contaminé. Selon le Ministère de l'écologie, la pollution est avant tout une action : il s'agit de l'« *introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, préparation, de chaleur ou de bruit dans l'environnement, susceptibles de contribuer ou de causer : un danger pour la santé de l'homme ; des détériorations aux ressources biologiques, aux écosystèmes ou aux biens matériels ; une entrave à un usage légitime de l'environnement* »¹⁷. Interprétée littéralement, cette définition est restrictive dans la mesure où la pollution trouve aussi bien sa source dans un accident qu'il soit industriel (catastrophe de l'usine AZF à Toulouse¹⁸) ou écologique (naufrage du pétrolier Erika au large des côtes bretonnes¹⁹), que dans le fonctionnement d'une activité industrielle, artisanale ou urbaine. Dans cette dernière hypothèse, la pollution peut résulter de l'exploitation normale de l'activité – on l'appellera pollution chronique – ou se caractériser par les retombées au sol de polluants atmosphériques issus de l'industrie, des transports, du chauffage domestique, par aspersion de vastes étendues de terrain, par

¹⁷ Cette définition est disponible en libre consultation dans le glossaire du site Basol, une base de données sur les sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif, Rubrique « Glossaire », entrée « pollution » : <http://basol.environnement.gouv.fr>.

¹⁸ Une quantité estimée entre 20 et 120 tonnes de résidus de nitrate d'ammonium explose en masse le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse à Toulouse, classée Seveso 2, entraînant des effets dévastateurs sur le site et bien au-delà de l'établissement. Voir le site du Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (BARPI), qui recense et diffuse les données sur le retour d'expérience en matière d'accidents technologiques : <http://aria.ecologie.gouv.fr>. Voir SURAUD Marie-Gabrielle, *La catastrophe d'AZF – De la concertation à la contestation*, Documentation française, coll. Réponses environnement, 2007, 252 p. ; SCHNEIDER Raphaël, « L'urgence et la normalisation juridique des conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse », *RJE*, n° 1, mars 2004, p. 54-66 et « Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. de l'Université Robert Schuman, 2005, p. 87-105

¹⁹ Voir notamment LE CORRE Laurent, « Marée noire de l'Erika ; vers une réparation du préjudice écologique ? », *Droit de l'environnement*, n° 97, avril 2002, p. 91-94.

l'épandage, par les activités agricoles qui utilisent des engrais chimiques et contaminent ainsi le sous-sol et les eaux souterraines par lessivage.

L'appréhension en termes de « site » contaminé ou pollué se justifie par le caractère volatile des pollutions. Les polluants ne connaissent pas les frontières, qu'elles soient communales, régionales ou étatiques²⁰ et la volonté de les continger se révèle souvent artificielle. Les sources de pollution étant nombreuses, il est nécessaire de tenir compte des interactions entre les milieux et donc entre les polluants. C'est pourquoi les normes sont établies pour protéger et conserver les milieux naturels, tout en conciliant les activités nécessaires au développement économique et la protection des ressources naturelles. Sans interdire tout rejet polluant, l'établissement de seuils de pollution, en-deçà desquels la régénération de la ressource n'est pas compromise, permet cette compatibilité. Toutefois, la fixation d'une limite de tolérance admissible n'est pas suffisante en soi. Il convient de tenir compte du cumul des pollutions²¹ et de leurs effets « domino »²². Par exemple, lorsqu'une autorisation de rejet de polluants est accordée à une entreprise pour l'exploitation de son activité, le seuil de pollution est calculé en fonction de la charge critique déjà présente sur le lieu de rejet. Ainsi, l'étude d'impact²³ exigée pour les projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement²⁴, instaurée par la loi sur la protection de la nature de 1976²⁵, porte « *sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les*

²⁰ LAVIEILLE Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, op. cit., p. 11.

²¹ REZENTHEL Robert, « Le régime juridique des effets cumulés de la pollution », *Droit de l'environnement*, n° 108, mai 2003, p. 93-97.

²² Nous entendons par effet domino, les effets produits par la conjugaison de plusieurs polluants. Par analogie, nous pouvons citer la circulaire du 10 mai 2000 relative à la prévention des accidents majeurs précise : « *Les interactions entre les installations d'un même établissement, action d'un premier phénomène (émission de débris par explosion, par exemple) qui pourrait en déclencher un second (fuite d'un réservoir perforé par un équipement, par exemple), ainsi que le caractère approprié d'une mesure de sécurité dans le cas où plusieurs phénomènes se conjuguent, doivent également faire l'objet d'un examen. Il en est de même en ce qui concerne l'examen des possibilités d'interactions entre les établissements proches (examen des effets dominos)* ». Circulaire du 10 mai 2000 relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumise à autorisation (application de la directive SEVESO II), JO, 30 août 2000, p. 13409.

²³ Voir PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 2004, 5ème éd., p. 72, n° 81.

²⁴ Article L. 122-1 du Code de l'environnement.

²⁵ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO, 13 juillet 1976, p. 4203.

dangers ou inconvénients »²⁶. L'exploitant est donc tenu de prendre en compte les effets cumulés des pollutions générées par les installations classées, les unes vis-à-vis des autres, qu'il s'agisse de ses propres installations ou de celles d'un exploitant voisin²⁷. Le raisonnement en terme de site contaminé révèle ici toute sa pertinence : le site de l'exploitation n'est pas seulement défini par unité d'exploitation mais davantage par la notion de zone industrielle.

Dès lors, la pollution des sols est appréhendée dans d'un contexte global plus large que la surface potentiellement contaminée. La dispersion des règles juridiques relative aux sols pollués reflète la multiplicité des sources de pollution. En l'absence d'une législation dédiée à la gestion des sols pollués, la France a adopté des dispositions ponctuelles et contextualisées. De même que le naufrage de l'Erika a poussé l'Union européenne à renforcer la politique de sécurité maritime en Europe, la catastrophe de Métaleurop a mené les parlementaires vers l'adoption de dispositions législatives dédiées aux sols pollués. Cette politique a conduit les responsables politiques français à méconnaître les réflexions exposées par les textes internationaux et européens (§ 1). C'est ainsi que, sans définir l'objet d'étude, des règles juridiques éparses furent adoptées pour apporter un embryon de solution aux problèmes des sites contaminés (§ 2).

§1. Une approche biaisée de la problématique des sols pollués

Les principes directeurs de la politique française de gestion des sols pollués sont définis par le premier texte traitant explicitement de la problématique. La circulaire dite « Barnier » du 3 décembre 1993²⁸ précise : « *le traitement de chaque site doit dépendre de son impact effectif sur l'environnement et de l'usage auquel il est destiné* ». La

²⁶ TA Rennes, 8 juillet 2005, *Gaullier et a.*, req. n° 03.00976, ; comm. GILLIG David, « Contenu du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée », *Environnement*, n° 4, avril 2006, comm. 45, p. 28-29.

²⁷ GILLIG David, *idem*, p. 29.

²⁸ Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués (non publiée), *op. cit.*

démarche pragmatique²⁹ adoptée, axée sur l'utilisation du sol n'est plus en adéquation avec les enjeux actuels (A). La pression qui pèse aujourd'hui sur le sol révèle l'épuisement de cette ressource, longtemps considérée comme infinie³⁰. La prise en compte tardive de la gestion des sites et sols pollués a empêché l'adoption d'un dispositif juridique homogène : le recensement des sols pollués, étape essentielle dans l'établissement d'une politique de dépollution, a révélé l'ampleur de la situation. En août 2005, le ministère de l'écologie comptait 3717 sites pollués ou potentiellement pollués³¹ pour lesquels l'Etat a engagé des démarches de dépollution. L'approche par usage retenue par les pouvoirs publics limite ainsi le coût de la dépollution en effectuant les travaux de décontamination strictement nécessaires à l'usage projeté. Les normes juridiques ont été adaptées de façon progressive à cette politique, sans que l'évolution s'inscrive dans une démarche cohérente. Les dispositions juridiques ponctuelles sont éparpillées dans les différents textes protégeant l'environnement, rendant parfois difficile la détermination de la *ratio legis* (B).

A. Le sol appréhendé comme simple support

Les règles classiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire envisagent les sols comme de simples supports des ouvrages humains, sauf s'ils sont porteurs d'importantes richesses végétales et animales, ou s'ils contribuent à la mise en valeur du paysage. Les critères d'appréciation sont donc le plus souvent fondés sur les règles d'utilisation des sols³² et leur capacité à « accueillir » des opérations. On retrouve ainsi des notions de plans « d'occupation » des sols, de « disponibilités » et « réserves foncières », de « capacités résiduelles », sans que l'aspect qualitatif et la valeur intrinsèque des sols ne soient le plus souvent mentionnés. Le dictionnaire historique de

²⁹ BOIVIN Jean-Pierre et RICOUR Jacques, *Sites et sols pollués. Outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2005, Paris, p. 41.

³⁰ *Idem*, p. 16.

³¹ *Idem*, p. 35.

³² BILLET Philippe, « Quels territoires pertinents pour la protection des sols ? », in *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, FOUCHER Karine et ROMI Raphaël (dir.), colloque des 9 et 10 décembre 2004, Nantes, PUAM, 2006, p. 164.

la langue française définit le sol comme « *la partie superficielle de la croûte terrestre, à l'état naturel ou aménagée* »³³ avant de le considérer comme un « *terrain considéré quant à sa nature et à ses qualités productives* »³⁴. Ces réflexes perdurent, mais ont tendance à s'estomper face à la prise de conscience de plusieurs phénomènes : l'étalement urbain et ses conséquences en termes de sur-consommation foncière, de raréfaction des terrains urbanisables, et donc de coût du foncier ; l'érosion³⁵, les inondations et les mouvements de terrains ; la gestion des friches urbaines et industrielles, la découverte de sites pollués, nécessitant des interventions coûteuses avant réhabilitation.

L'approche nationale française des sites pollués tient compte de l'utilisation de la surface. « *Les pouvoirs publics français tendent à considérer que le cœur du problème posé par les sites pollués réside non pas dans la présence matérielle de pollutions, mais dans les risques que ces dernières peuvent induire pour les populations* »³⁶. C'est pourquoi la réhabilitation des sites pollués est axée sur l'usage futur du site contaminé. La dépollution sera proportionnelle aux risques pouvant être causés aux populations destinées à occuper le site. Ainsi, entre l'implantation d'un jardin d'enfants et la création d'un parking, le degré de dépollution requis sera considérablement différent. La notion de risque en matière de sols pollués se dessine alors en triptyque : la source (polluant ou substance chimique) ; le vecteur (sol, eaux de surface ou souterraines) ; la cible (santé humaine, ressource en eau, biodiversité, fonction écologique). Si un des trois paramètres disparaît la notion de risque se trouve largement atténuée.

Cette approche anthropocentrique occulte totalement le sol comme milieu vivant multifonctionnel. Outre les fonctions de filtrage, de production de biomasse et d'absorption, il est le support de nombreux écosystèmes. Le tarissement progressif de ces fonctions nuira nécessairement aux fonctions économiques qu'on lui attache depuis plusieurs décennies. Un sol infertile, privé de ses composants organiques, minéraux et végétaux essentiels, ne produit plus d'alimentation pour les populations. Les dispositifs

³³ REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Robert, volume 3, 2004, Paris, p. 2539, entrée « sol ».

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Voir CLUS-AUBY Christine, « L'érosion du littoral. Faut-il s'y résigner, en maîtrisant le foncier, ou y opposer des travaux gigantesques ? », *Etudes Foncières*, n° 87, juillet 2000, p. 12-16.

³⁶ BOIVIN Jean-Pierre et RICOUR Jacques, *op. cit.*, p. 75.

juridiques actuels tendent à rentabiliser l'usage du sol sans tenir compte de ses qualités intrinsèques. Les changements qui s'amorcent dans les réflexions, notamment communautaires, sont fastidieux. Le renversement qu'appelle cette problématique risque de bouleverser plusieurs dispositifs juridiques nationaux. Il est néanmoins nécessaire, à l'heure où la durabilité devient le maître mot.

B. Une *ratio legis* rendue obscure par l'adoption de normes éparées

Contrairement aux législations de la plupart des pays industrialisés (Royaume-Uni³⁷, Etats-Unis³⁸, Suisse³⁹), il n'existe pas de réglementation spécifique sur la protection ou la réhabilitation des sols pollués en droit français. La question de la pollution des sols a été abordée indirectement par la loi sur l'eau⁴⁰, la loi sur les déchets⁴¹ et la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement⁴². Cette dernière organise la surveillance des activités industrielles afin de prévenir les risques qu'elles sont susceptibles de faire courir à la population et à l'environnement. N'étant pas destinée à traiter de la question de la remise en état des terrains pollués par ces industries, les juges⁴³ utilisaient le décret d'application⁴⁴ de la loi

³⁷ *UK Environmental Protection Act, 1990, Chapter 43, Part II « Waste on Land »*. La partie 2 relative aux sites contaminés fut insérée en 1995 par the Environmental Protection Act, section 57. Il fut ensuite modifié en décembre 2007 pour intégrer les pollutions d'origine radioactive (Textes disponibles sur le site internet de l'*Office of Sector Public Information*, Rubrique « Acts » : <http://www.opsi.gov.uk>).

³⁸ *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*, adopté le 11 novembre 1980 et plus connu sous le nom de *Superfund Act*. Le *Superfund Act* est inséré dans le United-States Code, Title 42 *The public health and welfare*, Chapter 103. Le texte est disponible sur le site internet de l'imprimerie nationale américaine : <http://www.access.gpo.gov/uscode/>.

³⁹ Ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés (OSC)), 26 août 1998, p. 2261.

⁴⁰ Loi n° 2006-1772, du 30 décembre 2006, sur l'eau et les milieux aquatiques, JO n° 303, 31 décembre 2006, p. 20285 ; spéc. les articles L. 211-3 et L. 211-7 du Code de l'environnement

⁴¹ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JO, 16 juillet 1975, p. 7279 ; spéc. l'article L. 541-3 du Code de l'environnement.

⁴² Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

⁴³ Pour un exemple d'application, voir CE, 8 septembre 1997, *SARL Serachrom*, req. n° 121904, rec. Leb. p. 950 ; *JCPA*, novembre 1997, p. 16 ; note BOIVIN Jean-Pierre, « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, n° 2, mai 1998, p. 24-36.

⁴⁴ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la

de 1976. Le décret précisait que « *lorsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, son exploitant remet son site 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* ». Néanmoins, ces quelques dispositions étaient insuffisantes pour répondre aux interrogations posées par le problème des sols pollués. Le passif environnemental laissé à la charge des pouvoirs publics lors de l'affaire Métaleurop⁴⁵ a conduit à l'adoption de nouvelles dispositions, sans pour autant dédier un texte entier à cette question. Les amendements insérés dans la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques⁴⁶ modifient le texte de la loi du 19 juillet 1976⁴⁷.

Les sols font également l'objet de dispositions au sein de législations sectorielles qui s'articulent ou se superposent aux règles posées par la loi du 19 juillet 1976 modifiée. La dispersion des normes s'explique notamment par la diversité des sources de pollution émanant d'activités variées et implantées sur tout le territoire. Ainsi, la frange littorale industrialisée accueille de nombreuses activités potentiellement polluantes, particulièrement sur les zones portuaires où les législations s'entremêlent. Ainsi par exemple, pour protéger les eaux des bassins portuaires et les eaux littorales des déversements provenant des industries implantées aux alentours, la loi sur l'eau⁴⁸ organise un régime d'autorisation de rejet. Or, seules les installations qui ne figurent pas dans la nomenclature des installations classées sont soumises à ses dispositions. Alors que les gestionnaires portuaires doivent se conformer aux obligations de cette loi, les installations classées en zone portuaire, qui prélèvent ou rejettent dans le milieu aquatique, ne sont soumises qu'au régime des installations classées et n'ont pas besoin

circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifiée par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).

⁴⁵ En 2003, la liquidation de la société Métaleurop Nord, filiale de la société Métaleurop, laisse à la charge des contribuables, la dépollution des terrains saturés de plomb. Des tentatives furent menées pour faire supporter cette charge à la société mère. Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site internet <http://www.jac.cerdacc.uha.fr>.

⁴⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

⁴⁷ En modifiant l'article L. 541-3 du Code de l'environnement qui dispose désormais : « *En cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. (...)* ».

⁴⁸ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO, 4 janvier 1992, p. 187.

d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau⁴⁹. Néanmoins, l'exploitant de l'installation classée, qui a la responsabilité de l'étude d'impact, devra prendre en compte les incidences prévisibles de son projet au regard des intérêts visés par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement⁵⁰. Les éléments polluants faisant l'objet d'une autorisation de rejet dans les bassins portuaires seront en grande partie ramassés lors des opérations de dragage portuaires. L'entretien régulier des chenaux d'accès et des plans d'eaux des structures portuaires se concrétise par l'enlèvement des sédiments superflus déposés au fond des bassins. Le mélange d'eau, de sable et de sédiments récolté lors de ces opérations est lourdement chargé en polluants. Aucun texte spécifique n'encadre les opérations de nettoyage ou la réutilisation des sédiments de dragage. Seul l'article L. 321-8 du Code de l'environnement comporte quelques dispositions qui précisent : « *les extractions de matériaux non visés à l'article 2 du Code minier sont limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des plages, des dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages vivants, et exploitations de cultures marines. Cette disposition ne peut toutefois faire obstacle aux travaux de dragage effectués dans les ports et leurs chenaux* ». Certains composants des produits de dragage comme les sables et les graviers font l'objet d'une commercialisation immédiate et sont réutilisés très rapidement après leur extraction. Pour le reste, la Cour de Justice des Communautés Européennes a considéré que les produits de dragage constituaient des déchets au sens communautaire du terme⁵¹. En conséquence, le producteur ou le détenteur des déchets a l'obligation d'assurer leur élimination⁵²,

⁴⁹ Sauf pour les articles 2, 3, 5, 12, 22 et 30 de la loi sur l'eau qui sont expressément applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement.

⁵⁰ CAA Douai, 25 avril 2002, *SCEA de Tessy*, req. n° 00DA00446 ; PRIEUR Michel, « Etude d'impact », *RJE*, n° 1, mars 2003, p. 130-134 ; *Environnement*, Chroniques des Cours et Tribunaux, janvier 2003, p. 11-12 ; *AJDA*, n° 11, 23 septembre 2002, p. 816. Notons par ailleurs, qu'en vertu de l'article L. 214-7 du Code de l'environnement, l'autorisation et la déclaration au titre des installations classées doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de débit des eaux fixés dans deux documents de planification : les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Voir PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 566, n° 792.

⁵¹ CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit Oy et Vehmassalon Kansanterveystyön hallitus*, aff. C-9/00, rec. CJCE, p. I-3548.

⁵² Article 1, b) et c) de la directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.

conformément à la législation de 1975⁵³. Les déchets pourront alors être immergés⁵⁴ ou faire l'objet d'un stockage à terre. Cette dernière part de l'alternative implique l'établissement d'une étude d'impact du fait de la dangerosité des produits. A ce propos, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a jugé qu'un dépôt de produits de dragage portuaire peut affecter le mode de vie normal de la population vivant à proximité⁵⁵. « *Quelle que soit la nature des produits de dragage maritime stockés à terre, en raison de la salinité de l'eau qu'ils contiennent et des effets que celle-ci peut avoir sur la nappe phréatique ou sur la faune et la flore dans les cours d'eau, le dépôt de ces produits est susceptible de constituer, selon sa superficie, une installation classée pour la protection de l'environnement* »⁵⁶. Le stockage terrestre des sédiments pollués implique dès lors le respect du droit de l'urbanisme : le juge a rappelé qu'il est impossible de modifier le plan d'occupation des sols afin de permettre la création d'un dépôt de ces produits sur une zone importante de la commune⁵⁷.

Ces différents exemples montrent la variété des sources de pollution des sols et la diversité des règles applicables pour traiter et gérer la pollution sur une même zone. Les réglementations s'imbriquent, se superposent complexifiant ainsi le paysage juridique des sols pollués. De façon plus globale, on constate que les législations adoptées construisent un droit contre les pollutions, au détriment d'un droit de protection⁵⁸, accentuant davantage l'effort sur la répression plutôt que sur une vision d'avenir de prévention et de modification de pratiques nuisibles. Les raisons de cette approche tiennent principalement au statut juridique des sols (§ 2). Contrairement au sol, l'air et l'eau sont considérés comme des *res communes*, des ressources accessibles à tous : « *Si l'air et l'eau sont juridiquement à l'usage de tous, le sol en tant qu'immeuble est objet de propriété et le propriétaire est responsable de sa protection car de même*

⁵³ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JO, 16 juillet 1975, p. 7279.

⁵⁴ Selon la procédure instituée à l'article L. 218-44, I, 1° du Code de l'environnement.

⁵⁵ CEDH, 17 décembre 1996, *Terra Woningen BV c/ Pays-Bas*, req. n° 10641/92.

⁵⁶ BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, p. 94.

⁵⁷ CE, 30 avril 1997, *Commune de Quevillon*, req. n° 159224 ; *DA*, n° 262, 1997.

⁵⁸ TREBULLE François-Guy, « Les sites pollués dans la loi relative à la prévention des risques technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 229-233.

que la propriété immobilière a une fonction sociale (Duguit), la propriété foncière a une fonction biologique »⁵⁹. Le sol est un immeuble⁶⁰ qui ne bénéficie qu'à son propriétaire. L'instauration de normes protégeant le sol comme milieu vivant tendrait nécessairement à remettre en cause les prérogatives accordées au propriétaire. Or, « [e]n France, dès lors qu'on touche au droit de propriété, et en particulier au droit de propriété immobilière, il devient extrêmement difficile de faire avancer les législations de police notamment dans le domaine de la protection contre la pollution »⁶¹.

§.2. Un statut juridique en construction

L'étude du statut juridique des zones industrielles conduit à examiner les règles juridiques applicables. Le statut juridique est usuellement défini comme un « ensemble de textes qui règlent la situation d'un groupe d'individus, et par extension, cette situation et sa forme juridique »⁶². Pour Marie-Angèle Hermitte⁶³, le statut est « un ensemble de règles spécifiques applicables à un objet propre, l'enfant mineur, le travailleur, le fonctionnaire... »⁶⁴. Trois opérations doivent se succéder. La première étape consiste à définir l'objet. Elle est essentielle car « tout ce qui fait partie du statut se voit appliquer le tronc commun des règles juridiques spécifiques, alors que tout ce qui est à l'extérieur y échappe »⁶⁵. En l'occurrence, faute de définition de la zone industrielle, nous allons la construire en adoptant une démarche inductive. Depuis l'étude des règles applicables sur les zones industrielles polluées, nous allons

⁵⁹ De MALAFOSSE Jehan, « Responsabilité et propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Actes de la conférence internationale « Droits de propriété et environnement », Université d'Aix-Marseille, 27-29 juin 1996, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 1997, p. 30.

⁶⁰ L'article 518 du Code civil dispose : « Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature ».

⁶¹ RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une législation à la traîne », propos recueillis par Monique CASTRO, *Maires de France*, février 2003, p.43.

⁶² REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Le Robert, trois volumes, 2004, p. 3637.

⁶³ HERMITTE Marie-Angèle, « Le concept de diversité biologique et la création d'un statut de la nature », in EDELMAN Bernard et HERMITTE Marie-Angèle, *L'homme, la nature et le droit*, éd. Christian Bourgois, 1988, p. 253 et 254.

⁶⁴ HERMITTE Marie-Angèle, *idem*, p. 253.

⁶⁵ *Ibidem*.

circonscrire ses éléments déterminants (A). La deuxième opération définit les objectifs de protection, le tronc commun des règles applicables. Il s'agit ici de « *trouver les moyens de concilier [les objectifs de protection] avec ceux que poursuit le reste de l'ordre juridique* »⁶⁶. Quant à la troisième phase, c'est la seule qui, selon l'auteur, est fondamentalement juridique : « *réexaminer l'ordre juridique environnant au regard des normes indiquées dans le statut et (...) le modifier en conséquence* »⁶⁷. Elle tend à concilier les différents objectifs qui peuvent être antinomiques. La superposition et l'imbrication des législations sur les zones industrielles littorales polluées rend cette étape essentielle. En effet, que penser du principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsque l'exploitation d'une activité industrielle identifiée comme une installation classée pour la protection de l'environnement, est soumise à une autorisation ?⁶⁸. Cela étant, le triptyque proposé nous paraît incomplet. Le statut juridique n'est pas un élément figé. Il évolue et se modifie avec la pratique. La quatrième étape de la construction du statut juridique passe nécessairement par l'interprétation des règles et leur application par les juges. Traducteurs de la norme, les magistrats éclairent la complexité du dispositif juridique tel qu'il est établi en droit français. Ils participent ainsi à la construction du statut juridique des zones industrielles (B).

A. Définition de la zone industrielle littorale

Dans le cadre de notre étude, la détermination du statut juridique des zones industrielles se construit par l'identification et l'application des règles relatives aux sols pollués. L'expression « zone industrielle » est utilisée pour désigner une étendue déterminée (la zone) consacrée à l'activité industrielle, conformément au plan local d'urbanisme (PLU). En pratique, ces zones se situent à la périphérie des villes, parfois à

⁶⁶ *Idem*, p. 254.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, § 1, B., 2. « Le respect de la liberté d'entreprendre », p. 343 et notamment GROS Manuel, « L'environnement contre les droits de l'homme ? », *RDP*, n° 6-2004, p. 1583-1592.

l'intérieur même du tissu urbain (comme à Toulouse ou à Lyon). Faute de définition officielle, nous tenterons de donner une définition juridique de la zone industrielle, notamment portuaire, en parcourant les différents textes applicables.

L'aperçu donné précédemment illustre la diversité des dispositions juridiques applicables sur les zones industrielles : loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement⁶⁹, règles d'urbanisme (PLU), loi sur l'eau et les milieux aquatiques⁷⁰ ou encore loi sur les déchets⁷¹. A ces législations générales, s'ajoutent des dispositions sectorielles, applicables selon l'implantation géographique de la zone industrielle, comme la loi sur la protection du littoral⁷². Les besoins en eau de l'activité industrielle expliquent la présence d'industries le long des cours d'eau ou du littoral. Ce dernier a hérité de l'industrialisation des années 1960-1970, qui a débouché sur la création de zones industrielles portuaires. Le régime juridique de la frange littorale ayant évolué vers davantage de protection à partir du milieu des années 1970 (création du conservatoire du littoral en 1975⁷³, loi littoral de 1986⁷⁴, classement en Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique⁷⁵), ces zones se sont généralement moins développées que prévu, posant aujourd'hui la question de la réaffectation des friches qui en résultent vers d'autres activités et de la possibilité, au regard des règles d'urbanisme, de mener des opérations de réhabilitation. Alors que les conditions d'utilisation des sols et les nuisances en matière aéroportuaire sont régies par une loi du 11 juillet 1985⁷⁶, aucune disposition similaire n'est consacrée à l'activité portuaire. Seuls le Code des ports maritimes⁷⁷ et la loi littoral de 1986⁷⁸ consacrent

⁶⁹ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, *op. cit.*

⁷⁰ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *op. cit.*

⁷¹ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, *op. cit.*

⁷² Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 4 janvier 1986, p. 200.

⁷³ Créé par la loi n° 75-602, du 10 juillet 1975 (JO, 11 juillet 1975, p. 7126), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres mène une politique foncière tendant à la protection définitive des territoires fragiles. Voir le site internet dédié : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/>.

⁷⁴ Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, *op. cit.*

⁷⁵ Article 23 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (JO, 9 janvier 1993, p. 503) et Circulaire n° 91-71, du 14 mai 1991, du Ministère de l'environnement (non publiée).

⁷⁶ Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports, JO, 12 juillet 1985, p. 7860 (Codifiée aux articles L. 147-1 à L. 147-8 du Code de l'urbanisme).

⁷⁷ Dont l'article L. 111-1 précise que le port autonome peut être autorisé à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires.

⁷⁸ L'article 27 de la loi littoral, aujourd'hui abrogé par l'ordonnance n° 2000-814 relative à la partie législative du Code de l'environnement (JO n° 219, 21 septembre 2000, p. 14792), disposait qu'il ne

quelques dispositions à la notion de zone industrielle portuaire, sans pour autant la définir. La doctrine spécialisée a pallié cette lacune pour la définir comme une « zone aménagée à proximité des ouvrages portuaires (notamment des quais et des bassins) en vue de l'implantation d'entreprises industrielles ou commerciales »⁷⁹.

Par analogie, la zone industrielle ou zone d'activités industrielles se définit par sa nature, son objectif et sa situation géographique. Quelques ouvrages spécialisés en droit de l'urbanisme esquissent des définitions sommaires de la zone industrielle. Elle est définie comme un « [e]nsemble de terrains à destination industrielle »⁸⁰ ou comme un « [l]ieu aménagé et équipé spécialement pour l'installation d'activités industrielles »⁸¹. Ces définitions retiennent essentiellement la finalité de la zone industrielle : l'accueil des activités économiques issues du secteur de l'industrie opérant « la transformation de matières premières en produits manufacturés »⁸², « la production de biens à partir de matières brutes, à l'aide de travail et de capital »⁸³. Loin des villes-dortoirs de la révolution industrielle où la grande majorité de la population travaillait dans le même secteur d'activité⁸⁴ et dormait sur le seuil des usines ou des mines, la zone industrielle se situe aujourd'hui en périphérie de la ville. Cette proximité permet de « réduire les migrations alternantes »⁸⁵ et de minimiser les nuisances. La dangerosité de certaines installations a conduit progressivement le législateur à réglementer les activités susceptibles de générer des risques ou des pollution trop importantes. Du latin *zona* et du grec *zônè*, la zone signifie la ceinture⁸⁶. La zone industrielle est donc la ceinture qui entoure les activités industrielles, l'isolant des autres zones urbaines qui la jouxtent et protégeant les populations. Ainsi précisée, la zone industrielle se définit comme une zone aménagée à proximité des villes pour accueillir les activités économiques issues du

pouvait être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer en-dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, sauf exceptions.

⁷⁹ BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, p. 350.

⁸⁰ MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2ème éd., 1996, Paris, p. 860.

⁸¹ SAFFACHE Pascal, *Dictionnaire simplifié de l'aménagement*, Ibis Rouge Editions, Presses universitaires créoles, 2002, Cahors, p. 136.

⁸² PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry et KLEINSCHMAGER Richard, *Dictionnaire La ville et l'urbain*, Economica, coll. Villes, 2006, Paris, p. 154-155.

⁸³ MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *op. cit.*, p. 417.

⁸⁴ PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry et KLEINSCHMAGER Richard, *op. cit.*, p. 155.

⁸⁵ MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *op. cit.*, p. 862.

⁸⁶ PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry et KLEINSCHMAGER Richard, *op. cit.*, p. 313.

secteur de l'industrie susceptibles de générer des nuisances pour la population et l'environnement. Par extension, la zone industrielle littorale aura la particularité d'être une zone aménagée en bordure du littoral et à proximité des villes.

Contrairement à la zone industrielle, le sol pollué fait l'objet de plusieurs définitions. Il faut toutefois le distinguer du site pollué, analysé sur la base de données BASOL comme un « *site présentant un risque pérenne, réel ou potentiel, pour la santé humaine ou l'environnement du fait d'une pollution de l'un ou l'autre des milieux, résultant de l'activité actuelle ou ancienne* »⁸⁷.

Le sol est défini selon l'approche retenue par la législation nationale⁸⁸. Le droit belge retient par exemple une définition très large du sol puisqu'il constitue « *la partie fixe de la terre, y compris les eaux souterraines et les autres éléments et organismes qui y sont présents* »⁸⁹. En 2006, la communication de la Commission européenne sur la protection des sols⁹⁰ retenait une définition tout aussi englobante mais apportant davantage de précisions : le sol constitue « *la couche supérieure de la croûte terrestre. Il est constitué de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants. Le sol est l'interface entre la terre, l'air et l'eau et abrite la majeure partie de la biosphère* ». Sans définir avec précision l'objet-sol, l'approche retenue par la Commission européenne dans la proposition de directive relative à la protection des sols⁹¹ permet de définir le sol pollué à partir de ses fonctions. C'est l'incapacité du sol à remplir ses différentes fonctions économiques, sociales et

⁸⁷ Définition disponible sur le site internet de la base de données BASOL, Rubrique « Glossaire », entrée « Site pollué » : <http://www.basol.environnement.gouv.fr>.

⁸⁸ En effet, la thématique des sols pollués ne fait pas encore l'objet d'une communautarisation. Les Etats membres sont donc compétents pour légiférer en la matière, sous réserve de respecter les principes inscrits au Traité : prévention, précaution, pollueur-payeur, participation (Article 174 §1 du TCE)

⁸⁹ Article 2, 1° du décret de la région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, Moniteur Belge, 29 avril 1995, p. 35710. Voir DELODDERE Sophie et RYCKBOST Donatienne, « La décontamination des sols pollués en Flandres : identification, obligation et responsabilité. Le décret flamand du 22 février 1995 sur l'assainissement des sols », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Centre d'étude du droit de l'environnement et séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement, publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 397 et s.

⁹⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée).

⁹¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final (non publiée).

culturelles⁹² qui détermine le seuil à partir duquel il est considéré comme pollué. Pour Eléonore Mauléon, « *un sol peut être dit pollué lorsque, saturé, il a dépassé sa capacité d'autorégénération* »⁹³. Cette capacité étant limitée, la conciliation entre activités industrielles et politiques environnementales est impérative. Le développement durable se situe au carrefour du droit de l'environnement et du droit du développement de l'activité économique. Longtemps considérées comme des activités antinomiques, il est aujourd'hui nécessaire de les concilier. « *Comme en son temps le droit social, le droit de l'environnement a un rôle à jouer, non pas pour contrecarrer le développement économique, mais pour l'accompagner en fixant des impératifs qui, à terme, le serviront* »⁹⁴.

L'évolution dessinée à travers les perspectives adoptées par les Etats et la Communauté européenne devrait conduire au renouvellement des règles juridiques applicables. Les Etats ayant adopté des dispositifs juridiques très différents, le consensus est difficile à trouver. Le récent échec⁹⁵ de la proposition de directive sur la protection des sols⁹⁶ devant le Conseil de l'Union européenne met l'accent sur cette difficulté. La définition d'une politique communautaire harmonisée paraît d'autant plus compromise lorsque certains Etats, comme la France, peinent à définir un statut juridique au niveau national (B).

⁹² Article 1 de la proposition de directive, COM (2006) 232 final, *op. cit.*

⁹³ MAULEON Eléonore, *op. cit.*, p. 33-34, n° 21.

⁹⁴ TREBULLE François-Guy, « Commerce et environnement : regards croisés-présentation », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 229.

⁹⁵ Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni n'ont pas accepté le texte présenté. Voir le site de l'observatoire législatif, Procédure n° COD/2006/0086, communiqué du 20 décembre 2007 :

<http://www.europarl.europa.eu/oeil>

⁹⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final (non publiée).

B. Le statut encore embryonnaire des zones industrielles littorales polluées

Faute de définition précise, il est difficile de construire un régime juridique établi sur des normes éparses et ponctuelles. Pourtant, on constate une prise en compte croissante de la protection des ressources naturelles au sein des politiques sectorielles mais également au sein de normes dédiées à la seule protection de l'environnement. L'étude de la réglementation montre un glissement très net des objectifs poursuivis. A l'origine, la nature était perçue comme un ensemble d'objets passifs, soumis à l'action de l'homme. Cette approche n'emportait pas de raison valable de restreindre ce pouvoir de l'homme sur la nature, « *jusqu'au point où le dommage à la nature menace l'homme lui-même* »⁹⁷. Aujourd'hui, l'environnement n'est plus seulement protégé lorsqu'il menace la vie humaine : il est préservé pour ses ressources et ses valeurs intrinsèques. Ce glissement se traduit également dans la définition des notions utilisées.

Terme polysémique, l'environnement peut être abordé selon différentes approches. Doit-on l'entendre dans son acception scientifique, c'est-à-dire l'environnement comme écosystème, biotope, ou faut-il l'entendre de façon sociétale et anthropocentrique, comme un espace d'échanges, d'évolution entre les espèces végétales et animales ? Après avoir exposé les multiples définitions écologiques, sociales, politiques, voire philosophiques, Eric Naim-Gesbert restreint la définition de l'environnement à « *un milieu au sein duquel s'établissent des systèmes de relations juridiques* »⁹⁸. Si l'on examine les textes officiels, la Charte de l'environnement⁹⁹ définit l'environnement comme « *le patrimoine commun des êtres humains* » et la loi constitutionnelle qui l'adosse à la Constitution ajoute un nouvel alinéa à l'article 34 de la Constitution de 1958 précisant que la préservation de l'environnement est de la compétence législative¹⁰⁰. Parmi les dispositions législatives ordinaires, le Code de

⁹⁷ GUTWIRTH Serge, « Trente ans de théorie de droit de l'environnement : concepts et opinions », *Environnement et Société*, n° 26, 2001, p. 2-3.

⁹⁸ NAIM-GESBERT Eric, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant, Vubpress, 1999, p.45.

⁹⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005, p. 3697.

¹⁰⁰ Article 34 de la Constitution française de la Vème République du 4 octobre 1958 : « *La loi détermine les principes fondamentaux : [...] de la préservation de l'environnement* », telle que modifiée par la loi constitutionnelle, n° 2005-205, *op. cit.*

l'environnement ne définit par l'environnement ; mais comme la Charte de l'environnement, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement définit le « *patrimoine de la nation* ». Il est composé des « *espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent* ». Le Code de l'urbanisme fait également référence à la notion de patrimoine. Son article L. 110 dispose que « *[l]e territoire français est le patrimoine commun de la nation* ». L'environnement est donc défini dans les textes comme un patrimoine commun composé d'un ensemble de biens (espaces, ressources, milieux naturels, faune, flore, écosystèmes) qui appartiennent à tous et dont il faut gérer la juxtaposition de prérogatives¹⁰¹. Opposé à la nature, dont le « *caractère sacré* »¹⁰² implique l'absence de toute altération, l'environnement se distingue par les relations juridiques¹⁰³ qui vont s'établir entre les différents éléments qui le composent et avec l'homme.

Cette approche patrimoniale de l'environnement conduit certains auteurs¹⁰⁴ à envisager de considérer l'environnement et par extension la nature, comme un sujet de droit. La nature serait-elle mieux défendue et protégée, si elle était assimilée à un sujet de droit doté d'un tuteur plutôt qu'à un objet susceptible d'appropriation¹⁰⁵ ? F.L. Smith, répond que c'est une erreur de défendre la nature pour lui donner un statut de sujet de droit : il s'agit plutôt de construire une société « *dans laquelle chaque arbre et chaque animal auraient un propriétaire et donc un défenseur* »¹⁰⁶. Il convient alors de constituer, d'attribuer et d'échanger des droits de propriété. François-Guy Trébulle, faisant référence à Christopher Stone¹⁰⁷, considère que la réponse ne se place pas sur le statut mais sur la recevabilité des actions que d'autres pourraient tenter pour défendre

¹⁰¹ TREBULLE François-Guy, « Biens communs et nature de la propriété », propos recueillis lors de la journée d'études « Biens communs et Propriété », Séminaire interdisciplinaire sur le développement durable, 10 mai 2007, Université de Lille 1.

¹⁰² PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 4, n° 4.

¹⁰³ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Thémis Droit public, 2002, p. 13.

¹⁰⁴ STONE Christopher, « Should trees have standing ? Toward legal rights for natural objects », *Southern California Law Review*, vol. 45, n° 2, 1972.

¹⁰⁵ STONE Christopher, « Should trees have standing ? Towards legal rights for natural objects », 1974 cité par OST François, « Le juste milieu. Pour une approche dialectique du rapport homme-nature » in *Images et usages de la nature en droit*, Publication des facultés universitaires de Saint-Louis, 1993, p. 16 s.

¹⁰⁶ SMITH F. L., « Economie de marché et protection de l'environnement », in *Ecologie et Liberté. Une autre approche de l'environnement*, Litec, 1992, p. 239.

¹⁰⁷ STONE Christopher, « Should trees have standing ? Toward legal rights for natural objects », *op. cit.*

les arbres¹⁰⁸. Pour François Ost, « *c'est l'évocation des menaces engendrées par le modèle industriel de croissance qui justifie le plaidoyer pour le retour à quelque chose comme l'état de nature sous l'empire d'une loi naturelle retrouvée* »¹⁰⁹. Cette approche n'est pas sans limite : l'homme imprime à la nature sa vision des choses, datée et localisée¹¹⁰ : « *c'est toujours nous qui ferons parler la nature* »¹¹¹ car le droit est produit par les hommes et pour les hommes. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre le concept de nature-objet, exploitée sans limite par l'homme et la personnification de la nature.

Cette harmonie peut être trouvée dans l'exploitation de la notion de patrimoine. La propriété privée obéit à une « *logique monofonctionnelle et au partage exclusiviste* »¹¹² qu'induit son régime tandis que le patrimoine est sous-tendu par une « *logique complexe qui prend en compte les usages multiples qu'entraînent les espaces et les ressources, et met en place des réseaux de droits d'usage et de contrôle débordant les découpages issus de la propriété (...)* »¹¹³. Elle renvoie à une idée de responsabilité collective à connotation éthique et de transmission aux générations futures, de transmission en l'état. L'homme a la jouissance des fruits à charge de transmettre le capital. Ainsi défini, le patrimoine se différencie du droit de propriété dont découlent *usus*, *abusus* et *fructus*. A partir de ce tryptique posé par Pothier et des trois exemples destinés à montrer ce qu'est l'*abusus* - « *celui du propriétaire d'une toile de maître qui est libre de la barbouiller, celui du propriétaire d'un livre qui est libre de le brûler, celui du propriétaire d'un champ qui est libre de le laisser en friche* »¹¹⁴ - Joseph Comby relève que le dernier exemple ne fonctionne pas « *car le champ est toujours là, prêt à être cultivé à nouveau* »¹¹⁵. La conception absolutiste de la propriété selon Pothier « *est inapplicable à l'espace* »¹¹⁶. Si cette dernière exception est toujours vraie, elle n'est cependant plus d'actualité lorsqu'on s'attache à la définition renouvelée du sol. Au delà

¹⁰⁸ TREBULLE François-Guy, « Biens communs et nature de la propriété », *op. cit.*

¹⁰⁹ OST François, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte Poche, 2003, p. 13.

¹¹⁰ *Idem*, p. 14.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Idem*, p. 323.

¹¹³ *Idem*, p. 323-324.

¹¹⁴ COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, ADEF, Paris, 1989, p. 16.

¹¹⁵ *Idem*, p. 17.

¹¹⁶ *Ibidem*.

de la surface d'accueil ou d'occupation qui le définissait, il est désormais caractérisé par ses fonctions sociales, économiques et culturelles, et par les fonctions et services écologiques¹¹⁷ rendus. Le sol peut donc être détruit, même s'il reste tangible. La définition de la pollution retenue par le Ministère de l'écologie¹¹⁸ donne un indice de cette approche : la pollution est l'entrave à « *l'usage légitime de l'environnement* »¹¹⁹. L'usage légitime fait-il référence à la notion de respect, voire de liberté ? La légitimité fait référence à la loi mais ne fait pas référence au juste. Elle exprime simplement le droit de la personne à user de la chose car ce droit lui est conféré par une loi¹²⁰. Les prérogatives attachées au droit de propriété, consacré comme un « *droit inviolable et sacré* » par l'article 17 de la Déclaration de 1789, sont précisées par le Code civil. L'article 544 du Code civil dispose : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Accolé à l'interdiction d'usage prohibé, l'usage légitime de l'environnement auquel fait référence la définition du ministère de l'environnement n'est pas sans rappeler la théorie de la fonction sociale des droits¹²¹.

Ces considérations peuvent amener à envisager la propriété privée comme un moyen adéquat de protection de l'environnement. En effet, la propriété privée a certes, une fonction individuelle mais également une fonction sociale, collective. L'appréciation de la Cour administrative d'appel de Nantes en 2005 sur les risques d'un projet pour l'environnement illustre, selon René Hostiou, le courant minoritaire « *qui cherche à concilier, autant que faire se peut, propriété privée et protection de l'environnement, l'appropriation publique n'étant pas toujours (...) exempte de dangers en la matière* »¹²². Surtout, l'appropriation publique des sols pollués présente des inconvénients notables : contrevenant au principe pollueur-payeur, elle met les frais de

¹¹⁷ Article L. 161-1, I, 4° du Code de l'environnement.

¹¹⁸ Site internet Basol, Rubrique « Glossaire », entrée « Pollution » : <http://basol.environnement.gouv.fr>.

¹¹⁹ Voir la définition précitée, p. 18.

¹²⁰ Sur les notions de propositions et de prescriptions, cf. TROPER Michel, *La philosophie du droit*, PUF, coll. Que-sais-je ?, 2003, p. 27 et s.

¹²¹ JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Paris, 454 p.

¹²² HOSTIOU René, « La théorie du bilan à l'épreuve des atteintes à l'environnement et à la propriété privée », note sous CAA Nantes, 27 septembre 2005, *Mme Marie-Louise Savelli*, req. n° 04NT00319 ; *AJDA*, 20 mars 2006, p. 605.

restauration de l'environnement à la charge de la collectivité¹²³. De manière générale, la réponse apportée par l'appropriation publique n'est pas satisfaisante : le mécanisme d'expropriation consiste à transférer la propriété d'un bien d'une personne privée vers le patrimoine d'une personne publique. Finalement, ce système se limite à modifier le titulaire du droit de propriété pour mieux protéger le bien, sans s'interroger sur l'actualité d'un tel processus. Pascale Steichen¹²⁴ relève que « *le sol est plus que jamais perçu comme un élément fondamental de l'environnement* » et sa fonction collective est aujourd'hui incontestée. La perception du sol a donc évolué, passant d'une surface d'occupation à un milieu de vie. Pourtant, son statut juridique reste inchangé : « *objet de propriété privée ou publique, il relève toujours des catégories les plus classiques du Droit et surtout, il est perçu par le système juridique comme un bien envisagé dans sa globalité* »¹²⁵.

Dès lors, l'évolution de la perception du sol, de sol-support à sol-milieu, ne doit-elle pas faire évoluer les composantes du droit de propriété pour prendre en compte la juxtaposition des prérogatives dont chacun dispose sur le sol en tant que patrimoine commun ? Les passifs environnementaux sont désignés comme des héritages du passé, sous-tendus par l'idée de transmission de ce « capital-sol » qui « *appartient à la collectivité tout entière* »¹²⁶. Cette évolution est marquée par la proposition de directive communautaire du 22 septembre 2006¹²⁷, qui dispose que « *le sol est essentiellement une ressource non renouvelable* » (point 1). L'Europe est un espace fécond de changements puisque l'approche retenue dans la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe du 30 mai 1972¹²⁸ reflétait déjà cette préoccupation : « *Le sol est un milieu vivant et dynamique qui permet l'existence de la vie végétale et animale. Il est essentiel à la vie de l'homme en tant que source de nourriture et de matières premières. Il est un*

¹²³ A propos des contingences financières liées à l'appropriation publique, voir INSERGUET-BRISSET Véronique, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 1994, spéc. p. 116-130.

¹²⁴ STEICHEN Pascale, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1996, p. 292 et s.

¹²⁵ *Idem*, p. 293.

¹²⁶ GUYOMAR Mattias, Préface, in BOIVIN Jean-Pierre et RICOURE Jacques, *Sites et sols pollués*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2005, Paris, p. 1.

¹²⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols, *op. cit.*

¹²⁸ Charte européenne des sols, *op. cit.*

élément fondamental de la biosphère et contribue, avec la végétation et le climat, à régler le cycle hydrologique et à influencer la qualité des eaux ».

L'étude de la réglementation nationale et communautaire nous conduit à faire le constat d'une préoccupation grandissante de protection de l'environnement, non plus parce que les atteintes sont dangereuses pour l'homme, mais pour l'environnement lui-même. L'apparition du dommage écologique¹²⁹ et du principe de restauration de l'environnement conduisent à protéger l'environnement pour ce qu'il est et non plus pour ce qu'il produit. Les zones industrielles littorales sont des terrains dont la fonction principale est de servir l'industrie, de donner une assise aux activités souvent dangereuses, illustration de la nature anthropisée. L'évolution nécessaire des dispositifs juridiques adaptés à ces nouveaux enjeux menace-t-elle le statut juridique voire l'existence des zones industrielles littorales polluées ?

La distinction qui s'opère désormais entre le sol comme milieu vivant et la surface qu'il représente remet en cause les fondements de la définition de la zone industrielle. L'importance attachée à un usage du sol respectueux de sa capacité d'autorégénération n'est-elle pas antinomique avec la notion même de zone industrielle ? Sauf à reconsidérer l'objet de la zone industrielle, une adaptation des règles applicables est impérative afin de préserver ses fonctions. L'étude des réglementations applicables montre que le cadre juridique entourant les zones industrielles littorales polluées est complexe et inadapté aux nouveaux enjeux. L'ampleur du phénomène de sols pollués en France¹³⁰ nécessite d'élaborer un cadre juridique clair, guidé par le fil directeur de la préservation des fonctions du sol. Pour cela, il sera fait appel au droit européen et au droit communautaire de l'environnement qui constituent des sources importantes de réflexions et d'innovations. L'étude de l'application de la réglementation sur les zones industrielles polluées soulignera que la construction d'un statut juridique passe par la

¹²⁹ Voir COMITI Arnould, « Prévention et réparation du dommage écologique », Thèse, Lille 2, 2000, 743 p.

¹³⁰ Lancé par le Ministère de l'environnement au début des années 1990, le recensement des sites potentielles pollués en France révèle entre 300 000 et 400 000 sites qui ont accueilli des activités susceptibles d'avoir utilisé des matériaux dangereux. OGE Frédéric et SIMON Pierre, *Sites pollués en France. Enquête sur un scandale sanitaire*, Flammarion, coll. Libro Santé, 2004, Pössneck (Allemagne), p. 5.

défection du carcan idéal qui attache le sol à la propriété. L'analyse du droit positif nous permettra de dépasser cette rigueur conceptuelle et de proposer de nouvelles perspectives.

Dans un premier temps, il s'agit d'analyser le cadre juridique par l'étude des règles applicables aux zones industrielles littorales polluées. L'appréhension du contexte juridique nous permettra de comprendre comment la protection des sols est prise en compte sur les zones industrielles selon les activités qui y sont exercées. Nous démontrerons que la législation en vigueur, qu'elle soit communautaire ou nationale, n'est pas ajustée à l'objet d'étude et ne répond pas aux objectifs des politiques environnementales actuelles. Pour ce faire, nous étudierons l'apparition progressive des normes dédiées à la protection des sols en droit communautaire et en droit national. Nous verrons que l'éparpillement des dispositions applicables aux sols pollués rend leur paysage juridique incertain (Première partie).

Dans un second temps, nous soulignerons la rigidité conceptuelle qui entoure les règles juridiques applicables. Confrontées aux besoins pragmatiques du terrain, les normes s'assouplissent progressivement par le travail du juge. Nous étudierons l'application de cette réglementation et mettrons en relief les contradictions auxquelles sont confrontés les acteurs juridiques. Nous tenterons de surmonter ces obstacles en proposant une relecture des concepts pour envisager la gestion des sols pollués sous une approche patrimoniale (Seconde partie).

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA POLLUTION DES SOLS SUR LES ZONES INDUSTRIELLES LITTORALES : UN STATUT JURIDIQUE INADAPTÉ

Le droit international de l'environnement a connu une expansion sans commune mesure dans les années 1970. Michel Prieur parle d'un « *déferlement* »¹³¹. Pratiquement, le droit international de l'environnement se compose d'instruments pour la plupart déclaratoires. Selon Raphaël Romi¹³², l'adoption de mesures non contraignantes procède au cadrage politique, épistémologique et juridique du droit de l'environnement.

Encore qualifié de *soft-law* ou droit mou, le droit international de l'environnement constitue une sorte de standard minimum, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³³. Reprenant les normes de bases communes à chaque Etat, il établit une ligne de conduite, un socle pour la création de normes juridiques contraignantes et de valeurs sociales. Certains instruments furent négociés dans le cadre d'organisations régionales, comme la Charte des Sols adoptée par le Conseil de l'Europe en 1972¹³⁴. Ces instruments n'ont pas de force juridique contraignante mais possèdent un poids non négligeable dans la conduite des politiques étatiques de protection de l'environnement et dans l'orientation des décisions à l'échelon national voire local. C'est donc un processus plus politique que juridique qui a conduit l'Union européenne à se préoccuper de l'environnement.

Le modèle d'intégration et l'harmonisation des législations étatiques pour l'établissement d'un marché intérieur appelaient l'insertion de la problématique environnementale dans les politiques communautaires. C'est donc le principe d'intégration qui prévaut en la matière. En droit interne, le droit de l'environnement s'est construit de façon sectorisée. Une législation existe pour chaque élément de l'environnement. Prenons la partie législative du Code de l'environnement : le livre premier énonce, comme pour la majorité des législations codifiées, les dispositions

¹³¹ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5^{ème} éd., 2004, Paris, p. 17.

¹³² ROMI Raphaël, *Droit international et européen de l'environnement*, avec la collaboration de Gaëlle Bossis et Sandrine Rousseaux, Domat, Montchrestien, 2005, Paris, p. 14.

¹³³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, Nice, 7 décembre 2000, JOCE C 364 du 18 décembre 2000, p. 1.

¹³⁴ Résolution (72) 19 du 30 mai 1972 du Conseil de l'Europe, relative à la charte européenne des sols, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p. Révisée par la Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, Limoges, 123 p.

générales qui gouvernent le droit concerné (participation, information, institutions, associations). Les livres suivants sont consacrés, respectivement aux milieux physiques (eaux et milieux aquatiques, air et atmosphère), aux espaces naturels (littoral, parcs et réserves, sites, paysages notamment), à la faune et à la flore, à la prévention des pollutions et des nuisances (installations classées pour la protection de l'environnement, produits chimiques, organismes génétiquement modifiés, déchets...). Les deux derniers livres sont consacrés à l'outre-mer et à l'Antarctique. Le manque d'homogénéité du droit de l'environnement est essentiellement dû à l'inflation des normes, à leur multiplication anarchique. Pourtant, parmi les nombreuses législations adoptées pour protéger l'environnement en droit communautaire et en droit national, aucune n'est spécifiquement dédiée à la protection des sols. L'étude de la protection des sols dans le cadre juridique de la protection de l'environnement aux échelles communautaire et interne souligne la dispersion de ces dispositions et les questions qu'elle soulève. L'analyse de l'application de ces dispositions et leur appréciation par les juges révèle l'inadéquation de ces normes aux objectifs de protection originaires fixés (Titre 1).

En effet, la prolifération des normes ne les rend pas pour autant efficaces pour protéger des milieux qui, comme les sols, demandent une législation spécifique. Ainsi, les normes communautaires protégeant spécifiquement les sols se sont construites assez récemment, sous l'impulsion du Conseil de l'Europe (Charte européenne des Sols précitée). En droit interne, la législation relative aux activités polluantes existe depuis le début du XX^{ème} siècle¹³⁵ mais ne permet pas en tant que tel, d'assurer une protection optimale. C'est un droit opportun qui s'est construit, en réponse aux catastrophes industrielles (catastrophe de l'usine AZF à Toulouse)¹³⁶ ou aux problèmes qui ont tardé à

¹³⁵ Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, JO, 21 décembre 1917, p. 10443.

¹³⁶ Une quantité estimée entre 20 et 120 tonnes de résidus de nitrate d'ammonium explose en masse le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse à Toulouse, classée Seveso 2, entraînant des effets dévastateurs sur le site et bien au-delà de l'établissement. Voir le site internet du Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (BARPI), qui recense et diffuse les données sur le retour d'expérience en matière d'accidents technologiques, <http://aria.ecologie.gouv.fr>

Voir SURAUD Marie-Gabrielle, *La catastrophe d'AZF – De la concertation à la contestation*, La Documentation française, coll. Réponses environnement, 2007, 252 p. ; SCHNEIDER Raphaël, « L'urgence et la normalisation juridique des conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse », RJE n° 1, mars 2004, p. 54-66 et « Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. De l'Université Robert Schuman, 2005, p 87-105.

se révéler (affaire de l'usine Métaleurop)¹³⁷ et pour lesquelles aucune réponse n'était adaptée. Il convient de ne pas oublier que le sol est un support pour de nombreuses activités mais qu'il est également une ressource essentielle qui remplit de nombreuses fonctions. Cette vision fonctionnelle du sol va progressivement émerger dans la construction de la réglementation communautaire¹³⁸, opposant ainsi le droit de propriété et les caractères qui en découlent (*usus, abusus, fructus*). « *Le droit de détruire* » du propriétaire, développé par Martine Rémond-Gouilloud¹³⁹, sera contré par des considérations collectives, dépassant ainsi la perspective personnelle du titre de propriété pour envisager une utilisation privative qui soit en accord avec l'intérêt collectif et la protection du patrimoine commun. Néanmoins, si les intentions sont en germe dans les textes, leur réalisation reste hypothétique du fait de la souveraineté attachée au régime du droit de propriété en Europe (Titre 2).

TITRE 1 : LA PROTECTION DES SOLS DANS LA CONSTRUCTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE 2 : L'AMBIVALENCE DES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES SOLS

¹³⁷ En 2003, la liquidation de la société Métaleurop Nord, filiale de la société Métaleurop, laisse à la charge des contribuables, la dépollution des terrains saturés de plomb. Des tentatives furent menées pour faire supporter cette charge à la société mère. Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site internet du Journal : <http://www.jac.cerdacc.uha.fr>

¹³⁸ L'exemple le plus récent est la proposition de directive 2006/0086 (COD) du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final. Voir TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, novembre-décembre 2006, p. 436-439.

¹³⁹ REMOND-GOUILLOUD Martine, *Du droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement*, PUF, coll. Les voies du droit, Paris, 1989, 304 p.

TITRE 1 : LA PROTECTION DES SOLS DANS LA CONSTRUCTION

DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

L'épuisement des ressources, les risques pour la santé, le spectre de l'irréversibilité et les « grandes catastrophes »¹⁴⁰ ont favorisé l'adoption de normes de protection de l'environnement. La dimension première du droit de l'environnement est internationale : les préoccupations environnementales sont universelles et ne connaissent pas les frontières. La première conférence pour l'environnement s'est déroulée à Stockholm en 1972, sous l'égide des Nations-Unies¹⁴¹. Point de départ d'une reconnaissance du droit à la protection de l'environnement, la conférence mettait l'accent sur la dégradation de l'environnement et sur cet aspect transfrontière en dépassant les clivages politiques, idéologiques, ou Nord-Sud. D'autres sommets ont suivis en 1992 à Rio (Brésil), en 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud). A ce titre, des conventions furent signées sur différents thèmes comme le changement climatique¹⁴², la biodiversité¹⁴³ ou encore la lutte contre la désertification¹⁴⁴. L'approche thématique de la réglementation fut également retenue au sein des organisations régionales et en droit interne. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté la première convention relative à l'environnement en 1979¹⁴⁵. Le droit communautaire de l'environnement, absent lors de l'adoption du Traité de Rome en 1957, s'est développé à partir des années 1970 tandis que la France créait le premier Ministère de la Protection de la nature et de

¹⁴⁰ Notamment, l'accident de Seveso en 1976, l'accident nucléaire à Three Mile Island en 1979, Bhopal en 1984, Tchernobyl en 1986, AZF en 2002, ou encore Métaleurop en 2003, qui n'est pas une « catastrophe » au sens strict, mais qui a été le moteur d'adoption de certaines dispositions.

¹⁴¹ Voir le site officiel du Programme des Nations-Unies pour l'environnement, <http://www.unep.org>

¹⁴² Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, Recueil des Traités, vol. 1771, n° 1-30822 ; Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 1998, FCCC/CP/1997/7/Add.1, décision 1/CP.3.

Les textes des conventions sont disponibles sur le site internet de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : <http://unfccc.int/>

¹⁴³ Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique, juin 1992, Rio, Série des Traités, 1993, vol. 1760, I-30619.

¹⁴⁴ Convention des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification, 17 juin 1994, Paris, Recueil des Traités, vol. 483, n° 33480.

¹⁴⁵ Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, du 19 septembre 1979, Berne, STCE n° 104.

l'Environnement en 1971¹⁴⁶. La transversalité, caractère intrinsèque de l'environnement en tant que science et en tant que droit, aboutit à l'adoption de « *règles éclatées, de dispositions sectorielles* »¹⁴⁷. Ainsi, Michel Prieur souligne qu'il n'est guère étonnant que ce droit d'interactions « *soit un droit de caractère horizontal, recouvrant les différentes branches classiques du droit (privé, public et international)* »¹⁴⁸, s'intégrant dans les différentes politiques quelque soit leur niveau d'adoption. La nature même du droit de l'environnement explique que les normes qui intéressent le droit de l'environnement et plus particulièrement les dispositions concernant les sols pollués, se retrouvent dans différents instruments qui sont le support d'autres politiques protectrices de l'environnement.

Si la dispersion des règles est compréhensible du fait de la difficulté d'adopter des normes « *globalisantes qui restent opérationnelles dans des secteurs particuliers* »¹⁴⁹, l'éclatement des dispositions pose des problèmes en matière de statut juridique. En effet, la protection de l'environnement est gouvernée par le principe de l'intégration au sein des autres politiques publiques, que ce soit au niveau international, communautaire ou national. Il convient donc, à chaque étape de l'application de la législation (au sens générique du terme), de tenir compte des différents principes de base du droit de l'environnement que sont les principes de prévention, de précaution, du pollueur-payeur ou encore de participation. Autrement dit, la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement doit respecter les principes précités. Or, il n'en est rien car le juge administratif, au nom du principe d'indépendance des législations, censure de façon systématique¹⁵⁰ l'incursion de considérations environnementales extérieures dans une

¹⁴⁶ Décret n° 71-94, du 2 février 1971, relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, JO, 3 février 1971, p. 1182.

¹⁴⁷ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit public, 2007, Paris, p. 5.

¹⁴⁸ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 5^{ème} éd., 2004, Paris, p. 6.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 11.

¹⁵⁰ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Goudan*, req. n° 02BX01286 ; note DEHARBE David, « L'application du principe d'indépendance des législations », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 371-372. CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, req. n° 248233 ; concl. AGUILA Yann, « Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1191-1196 ; CE, 28 décembre 2007, *M. Denis B.*, req. n° 278225 ; GILLIG David, « La circonstance que les risques qu'un projet de construction comporte pour la sécurité ou la salubrité publique, seraient liés à une activité régie par la législation relative aux installations classées ne fait pas obstacle, par elle-même, à la délivrance d'un permis de construire », *Environnement*, n° 3, mars 2008, comm. 54.

telle procédure de délivrance. Dès lors, comment considérer le principe d'intégration, énoncé non seulement au niveau communautaire par le Traité de Maastricht¹⁵¹, mais aussi par la Charte de l'environnement¹⁵² nouvellement adoptée ? Cette combinaison ne se fait donc pas sans écueil, mais permet de donner naissance à de nouvelles perspectives.

Chapitre 1 : La dispersion des normes communautaires et nationales relatives à la protection des sols

Chapitre 2 : La construction d'un cadre juridique composite pour la protection des sols : un équilibre fragile entre conflits d'intérêts

¹⁵¹ Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, JOCE, C 191 du 29 juillet 1992, p. 1 (version consolidée : JOUE C 115, 9 mai 2008 p. 13).

¹⁵² Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

Chapitre 1 : La dispersion des normes communautaires et nationales relatives à la protection des sols

Qu'il s'agisse du droit communautaire ou du droit national français, le droit de l'environnement se manifeste à deux niveaux. D'une part, il est présent dans les textes fondateurs : les Traités et le bloc de constitutionnalité. Absent du Traité de Rome¹⁵³ qui a une vocation essentiellement économique, le droit de l'environnement apparaît au plan communautaire, au début des années 1970. Ainsi, le 22 juillet 1971¹⁵⁴, la première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement est adoptée¹⁵⁵. S'ensuit l'institution du premier programme d'action en matière d'environnement¹⁵⁶. La consécration s'établit avec l'Acte unique européen¹⁵⁷ puis avec le Traité de Maastricht¹⁵⁸ (Section 1). En France, il faudra attendre 2005 pour que l'environnement trouve une place de choix dans la pyramide des normes par l'inclusion de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité.

D'autre part, les dispositions protectrices de l'environnement sont créées de façon sectorielle, sans pour autant exclure quelques « cavaliers normatifs » dans d'autres domaines. On trouve par exemple en droit interne, des dispositions de protection du milieu aquatique dans le Code de l'urbanisme, le Code de la Santé publique ou encore le Code rural¹⁵⁹. L'insertion de ces dispositions est chapeautée par le principe d'intégration, présent sur les deux niveaux. L'intégration a pour objectif de

¹⁵³ Traité de Rome, 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne (non publié). Texte disponible sur le site internet du droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁵⁴ Première communication de la Commission relative à la politique de la Communauté en matière d'environnement, 22 juillet 1971, SEC (71) 2616 final, ref. III/1050/3/71-E. Conformément à la demande de la Commission européenne, nous précisons « *que cette étude a été réalisée par des experts indépendants et qu'elle n'engage pas la responsabilité de la Commission européenne. En outre, j'attire votre attention sur le fait qu'elle ne peut en aucun cas être reproduite ou diffusée à des fins commerciales, en tout ou partie, sans consultation préalable de notre part* ».

¹⁵⁵ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 5ème éd., 2004, Paris, p. 47, n° 54.

¹⁵⁶ Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1974-1976), JOCE C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

¹⁵⁷ Acte unique européen, 28 février 1986, JOCE L 169, 29 juin 1987, p. 1.

¹⁵⁸ Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, *op. cit.*

¹⁵⁹ Voir RIBOT Catherine, « La réforme introduite par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? », *Environnement*, n° 4, avril 2007, Etude 6, p. 9-16.

tenir compte de la protection de l'environnement dès l'adoption des normes dans les domaines les plus réticents (concurrence, urbanisme). Cependant, si la théorie est louable et encouragée, cette tendance est sanctionnée par le juge national qui y voit une pratique contraire au principe d'indépendance des législations, malgré la force juridique du principe d'intégration communautaire. Dès lors, la consécration constitutionnelle du principe d'intégration nous laisse perplexe quant à son impact sur les applications prétoriennes (Section 2).

Section 1. L'ancrage de la protection de l'environnement en droit communautaire

Dans son « plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé »¹⁶⁰, la Commission européenne souligne : « *Nous n'avons pas le pouvoir de choisir la qualité de l'air que nous respirons, ni d'éviter totalement d'être exposés à certaines substances polluantes susceptibles de s'accumuler dans notre organisme, parfois dès avant la naissance. Des études récentes sur les liens environnement/santé estiment que tous les ans, six mille à neuf mille citoyens adultes meurent prématurément en France des suites de la pollution de l'air et qu'environ un sixième des décès et des maladies chez l'enfant peut être attribué à des facteurs environnementaux* ». Le développement d'une politique communautaire en matière de protection de l'environnement n'est plus à discuter. Il paraît acquis que la Communauté a un rôle essentiel à jouer en droit interne pour l'harmonisation des réglementations, comme dans ses relations extérieures dans la promotion d'une politique active de protection de l'environnement.

L'importance de la prise en compte des questions environnementales est relativement récente. Le Traité de Rome¹⁶¹ ne contenait aucune disposition traitant

¹⁶⁰ Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé, COM (2004) 416 final, SEC (2004) 729 (non publié).

¹⁶¹ Traité de Rome, 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne (non publié). Texte disponible sur le site internet du droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>

particulièrement de l'environnement¹⁶². Le premier programme d'action pour l'environnement est adopté le 22 novembre 1973¹⁶³, concrétisant la déclaration des chefs d'Etats et de gouvernements des pays membres au sommet de Paris le 20 octobre 1972¹⁶⁴. Les premières dispositions environnementales furent introduites en 1987 avec l'adoption de l'Acte unique européen¹⁶⁵ et prévoyaient l'appréhension des exigences de protection environnementale au travers des autres politiques de la Communauté. Un titre fut ainsi entièrement consacré à la protection de l'environnement et fournissait une base juridique et une légitimité pour l'action de la Communauté (§ 1). Ces dispositions furent reprises dans le projet de Constitution européenne dont l'article II-37 dispose : « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* »¹⁶⁶. Ainsi, différents instruments furent adoptés, qu'il s'agisse de normes spécifiquement dédiées à la protection de l'environnement ou de dispositions intégrées dans les autres politiques de l'Union (§ 2).

§1. Une protection de l'environnement affirmée dans les textes fondateurs

L'article premier du Traité instituant la Communauté Européenne (ci-après TCE) dispose que « *la Communauté a pour mission (...) de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté (...) un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement (...)* ». A ce titre, une politique de protection de l'environnement doit être instituée (article 2 du TCE) et les préoccupations environnementales doivent également être prises en compte dans les politiques sectorielles. Ainsi, l'article 6 affirme que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de*

¹⁶² VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit public, 2002, Paris, p. 107.

¹⁶³ Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1974-1976), JOCE C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

¹⁶⁴ VAN LANG Agathe, *op.cit.*, p. 29.

¹⁶⁵ Acte unique européen, 28 février 1986, JOCE L 169, 29 juin 1987, p. 1.

¹⁶⁶ Traité établissant une constitution pour l'Europe, JOUE C 310, 16 décembre 2004, p. 1.

promouvoir le développement durable ». La protection de l'environnement est ainsi consacrée dans les Traités (A). Le droit communautaire de l'environnement s'est développé à partir des années 1990 laissant apparaître de nouveaux instruments. Outre les réglementations sectorielles, le cinquième programme d'action communautaire pour l'environnement¹⁶⁷ y ajoute des réglementations transversales et des instruments économiques et fiscaux. Les réglementations sectorielles ont perduré avec le sixième programme d'action¹⁶⁸ notamment pour poser les bases des réglementations transversales et des instruments économiques et fiscaux (B). A ses débuts, la politique communautaire de protection de l'environnement envisageait surtout la réparation des atteintes à l'environnement pour développer ensuite une approche préventive, privilégiant ainsi l'action à long terme et le développement durable.

A. La protection de l'environnement dans le Traité instituant la Communauté Européenne

L'Acte unique européen fut le premier texte à conférer une base juridique et une action autonome à la politique communautaire environnementale. Auparavant, les actions relatives à la protection de l'environnement étaient fondées sur l'article 100 du Traité de Rome permettant l'adoption de directives pour rapprocher les législations susceptibles d'avoir une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun¹⁶⁹ ou sur l'article 235 du même Traité, utilisé pour réaliser l'un des

¹⁶⁷ Décision n° 2179/98/CE du 24 septembre 1998 du Parlement européen et du Conseil, concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, « Vers un développement soutenable », JOCE L 275, 10 octobre 1998, p. 1.

¹⁶⁸ Décision n° 600/2002 du 22 juillet 2002, JOCE L 242, 10 septembre 2002, p. 1 ; Communication de la Commission sur le 6^{ème} programme d'action sur l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix » et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010, COM (2001) 31 final, JOCE C 154, 29 mai 2001, p. 218.

¹⁶⁹ L'article 100 limitait les possibilités d'action car il nécessitait que le champ de l'intervention ait « *un rapport suffisamment étroit avec la concurrence ou l'établissement du marché unique* » : ROMI Raphaël, *Droit international et européen de l'environnement*, avec la collaboration de Gaëlle Bossis et Sandrine Rousseaux, Domat, Montchrestien, 2005, Paris, p. 24.

objets de la Communauté et faciliter le fonctionnement du marché commun¹⁷⁰. En 1992, le Traité de Maastricht inscrit l'environnement dans le préambule (article 2), le plaçant ainsi « *au niveau du droit communautaire primaire* »¹⁷¹ et consacre une politique spécifique à la protection de l'environnement. L'article 130 R. de l'Acte unique européen puis l'article 174 § 1 du Traité modifié après les Traités de Maastricht et d'Amsterdam énoncent des objectifs à atteindre (1) et des principes à respecter (2).

1. Les objectifs

Le Traité instituant la Communauté européenne consacre un Titre XIX à l'environnement. L'article 174 § 1 énonce les objectifs poursuivis par la Communauté en matière d'environnement : préservation, protection et amélioration de la qualité de l'environnement, protection de la santé des personnes, utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et enfin, la promotion sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement. Les objectifs ainsi énumérés s'appliquent à des domaines très variés des politiques communautaires. La protection de la santé des personnes, et de la santé publique plus généralement (Titre XII du TCE) impliquent l'appréhension dans le cadre plus global de la protection de l'environnement. Dans cette optique, l'environnement est compris comme le « cadre de vie » dans lequel évoluent les hommes. La santé est menacée par ricochet : l'environnement exposé au risque de pollution, est lui-même un risque pour la santé. C'est pourquoi la protection de la santé humaine est l'un des objets récurrents des réglementations protectrices de l'environnement. On citera comme exemple récent, l'adoption du règlement communautaire REACH relatif à l'utilisation des produits chimiques en décembre 2006¹⁷² qui cite cet objectif pas moins de 101 fois. En juin 2003,

¹⁷⁰ L'article 235 du TCE dispose : « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées* ».

¹⁷¹ VAN LANG Agathe, *op.cit.*, p. 30.

¹⁷² Règlement n° 1907/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions

une stratégie en matière d'environnement et de santé¹⁷³ fut mise en place pour comprendre les relations de causalité entre l'environnement et la santé et développer une politique communautaire intégrée. Elle s'est traduite par la mise en oeuvre d'un plan d'action entre 2004 et 2010¹⁷⁴ dont l'objectif est, d'une part, de réduire les effets néfastes de l'environnement sur la santé, et d'autre part de renforcer la coopération entre les entités concernées, qu'elles soient nationales ou européennes. Trois axes de recherches sont privilégiés : la compréhension des liens de causalité entre les sources de pollutions et les effets sur la santé, le renforcement des recherches pour compléter les connaissances, l'amélioration de la communication et l'éducation à l'environnement. L'objectif d'utilisation prudente et rationnelle des ressources se répercute sur les activités d'exploitation et de production industrielle. L'utilisation des ressources doit être gérée durablement. Cela passe, par exemple, par une politique de gestion des déchets.

C'est sur cette base que sont adoptées les réglementations communautaires environnementales. La protection verticale de l'environnement se manifeste dans des domaines très variés comme la protection des ressources aquatiques¹⁷⁵, la lutte contre la pollution de l'air¹⁷⁶, contre les déchets¹⁷⁷, la protection des espèces¹⁷⁸. La protection instituée se veut avant tout préventive, même si, nous le verrons, certains textes concernent spécifiquement la responsabilité ou les sanctions réprimant les atteintes à l'environnement. Comme le souligne Simon Charbonneau, la complexité de la

applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive n° 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives n° 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JOUE L 396, 20 décembre 2006, p. 1.

¹⁷³ Stratégie européenne du 11 juin 2003, en matière d'environnement et de santé, COM (2003) 388 final (non publiée au JOUE).

¹⁷⁴ Communication de la Commission du 9 juin 2004, « Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé », COM (2004) 416, SEC (2004) 729 (non publiée au JOUE).

¹⁷⁵ Directive n° 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L 327, 22 décembre 2000, p. 1, modifiée par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001, JOCE L 331, 15 décembre 2001, p. 1.

¹⁷⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 21 septembre 2005, sur la qualité de l'atmosphère, COM (2005) 447 (non publiée).

¹⁷⁷ Directive n° 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, JOUE L 114, 27 avril 2006, p. 9.

¹⁷⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

protection de l'environnement implique que plusieurs textes soient applicables simultanément, entraînant une « *combinaison plus ou moins cohérente de textes communautaires et nationaux* »¹⁷⁹. Quels que soient les textes applicables, ils restent soumis à des principes communs (2).

2. Les principes

L'article 174 § 2 du Traité, repris à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁸⁰, dispose que la politique de l'environnement « *est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et sur le principe du pollueur-payeur* ». Par souci de clarté, nous étudierons ces principes dans l'ordre énoncé.

a. Les principes de prévention et de précaution

Le principe de prévention, comme le principe pollueur-payeur et le principe de correction par priorité à la source, fut consacré dès l'Acte unique européen en 1986¹⁸¹ alors que le principe de précaution a attendu 1992¹⁸² pour être introduit comme fondement de la politique environnementale.

¹⁷⁹ CHARBONNEAU Simon, *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2006, Paris, p. 97.

¹⁸⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE C 115, 9 mai 2008 p. 47.

¹⁸¹ Article 130 R § 2 du TCEE modifié par l' Acte unique européen, 28 février 1986, JOCE L 169, 29 juin 1987, p. 1.

¹⁸² Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, JOCE C 191, 29 juillet 1992, p. 1 (version consolidée : JOUE C 115, 9 mai 2008 p. 13).

Le principe de prévention

Le principe de prévention est apparu en droit communautaire, dans le deuxième programme d'action en matière d'environnement¹⁸³. Le préambule souligne qu'il convient de « *renforcer le caractère préventif de la politique de l'environnement et d'accorder une attention particulière à la protection et à la gestion rationnelle de l'espace, du milieu et des ressources naturelles* ». Le troisième programme constate que « *la politique communautaire de l'environnement a évolué progressivement vers une politique globale et préventive* »¹⁸⁴.

Le principe de prévention peut être défini comme « *la logique préventive [qui] suppose (...) la connaissance du risque menaçant tel ou tel élément de l'environnement, ce risque pouvant être qualifié de certain, contrairement à celui appréhendé dans le cadre du principe de précaution* »¹⁸⁵. La prévention est donc une action « *anticipatrice et a priori* »¹⁸⁶. Simon Charbonneau ne considère pas le principe de correction par priorité à la source comme un principe indépendant, mais plutôt comme un complément du principe de prévention¹⁸⁷. Le principe de correction par priorité à la source a été appliqué par la Cour de Justice des Communautés européennes, notamment en matière de déchets. Dans une jurisprudence du 17 mars 1993¹⁸⁸ concernant la libre circulation des déchets, la Cour a estimé que « *des exigences impératives tenant à la protection de l'environnement* »¹⁸⁹ pouvait justifier des exceptions au principe de libre circulation des marchandises. Elle a reconnu que « *le principe de correction, par priorité à la source des atteintes à l'environnement* » implique que chaque entité locale prenne les mesures

¹⁸³ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C 139, 13 juin 1977, p. 1.

¹⁸⁴ Point 4 de l'introduction de la résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), JOCE C 46, 17 février 1983, p. 1.

¹⁸⁵ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement, op.cit.*, p. 70.

¹⁸⁶ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5^{ème} éd., 2004, Paris, p. 71.

¹⁸⁷ CHARBONNEAU Simon, *op.cit.*, p. 64.

¹⁸⁸ CJCE, 17 mars 1993, *Commission c/ Conseil*, aff. C-155/91, rec. CJCE 1993, p. I-939.

¹⁸⁹ *Idem*, point 13.

adéquates pour assurer « *la réception, le traitement et l'élimination de ses propres déchets* »¹⁹⁰. Cette jurisprudence illustre les répercussions des objectifs environnementaux poursuivis dans les textes fondamentaux sur les principes fondant le marché commun et notamment leurs politiques sectorielles.

Concrètement, l'application du principe de prévention permettra de prendre en compte les incidences de certains projets sur l'environnement en dressant des études d'impact et en réalisant des évaluations d'incidences¹⁹¹. Elle consistera à fixer des seuils de rejets¹⁹², à instituer des procédures d'autorisation ou de déclaration de certaines activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement. C'est ainsi que fut adoptée en 1982, la première directive Seveso¹⁹³, tirant son nom de la catastrophe industrielle italienne, dont l'objectif est de prévenir les accidents majeurs. On constate ainsi que l'élaboration des normes juridiques relatives aux grands principes du droit de l'environnement peut être contextualisée. L'étude de différentes législations protectrices de l'environnement démontre qu'une certaine part de ces dispositions trouvent leur origine dans les grandes catastrophes¹⁹⁴.

Ces principes supposent qu'il n'y ait pas d'incertitudes sur les risques encourus. Pourtant, l'expérience nous montre que les risques sont loin d'être connus exhaustivement et le principe de prévention ne semble plus être tout à fait adapté au rythme soutenu des évolutions technologiques. C'est pourquoi les Traités se fondent également sur le principe de précaution.

¹⁹⁰ *Idem*, point 14.

¹⁹¹ Voir infra, Première partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, § 2, A., 1. « Les évaluations environnementales », p. 143 s.

¹⁹² Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention, à la réduction intégrée de la pollution (IPPC), JOCE L 257, 10 octobre 1996, p. 26.

¹⁹³ Directive n° 82/501/CEE du 24 juin 1982, dite SEVESO concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités, JOCE L 230, 5 août 1982, p. 1.

¹⁹⁴ Citons les paquets Erika, adoptés à la suite du naufrage du pétrolier du même nom en décembre 1999.

Le principe de précaution

Contrairement au principe de prévention, le principe de précaution prend en compte des menaces « *potentielles, incertaines, hypothétiques, toutes celles à propos desquelles aucune preuve tangible ne permet d'affirmer qu'elles se concrétiseront* »¹⁹⁵. Reconnu dans la déclaration de Rio¹⁹⁶, le principe de précaution occupe une place centrale dans la thématique des risques et illustre les limites de la connaissance et des menaces qu'engendrent les activités humaines. Le principe de précaution est uniquement mentionné pour la protection de l'environnement. Cependant, le principe d'intégration posé par l'article 6 du TCE a pour effet de faire rayonner les principes de l'article 174 § 1 dans les autres politiques communautaires. Le principe de précaution doit donc être pris en compte dans les autres domaines d'activités tels que la protection de la santé (il en fut ainsi avec l'adoption du règlement REACH, les organismes génétiquement modifiés ou l'encéphalite spongiforme bovine).

Si sa portée a fait l'objet de discussions, le principe de précaution est désormais pleinement appliqué par le juge qu'il soit communautaire ou national et fait partie du contrôle de légalité. La Cour de Justice des Communautés Européennes a pu interpréter la directive communautaire de 1990 relative aux organismes génétiquement modifiés¹⁹⁷ à la lumière du principe de précaution¹⁹⁸, ce qu'elle avait déjà fait auparavant lors de la crise de la « vache folle ». A l'époque, certains Etats membres et pays tiers avaient adopté des mesures proscrivant l'importation de bovins et de viande bovine du

¹⁹⁵ DE SADELEER Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, coll. Universités francophones, Bruxelles, 1999, p. 36., cité in VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 54.

¹⁹⁶ Principe n° 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, Rio (Brésil). Publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, 33-36. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet des Nations-Unies, onglet « Conférences et événements », puis « Archives », puis « Conférences 2007-1992 », puis « 1992 » : www.un.org

¹⁹⁷ Directive n° 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE L 117, 8 mai 1990, p. 15.

¹⁹⁸ CJCE, 21 mars 2000, *Association Greenpeace France et a. c/ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, aff. C-6/99, rec. CJCE, 2000, p. I-1651 ; comm., HERMON Carole, *RJE*, n° 4, décembre 2000, p. 595-614 ; note LEGAL Hubert et ROMI Raphaël, *AJDA*, n° 5, mai 2000, p. 448-458.

Royaume-Uni. La Commission européenne décida alors d'adopter une décision¹⁹⁹ interdisant l'exportation de bovin, de viande bovine et de tout produit dérivé du territoire du Royaume-Uni vers les Etats membres et les pays tiers. Le Royaume-Uni soutenait devant la CJCE, que cette décision constituait un obstacle au principe de libre circulation des marchandises. Pour trancher le litige, la Cour²⁰⁰ considère qu' « *il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* »²⁰¹ en renvoyant à l'article 130 R § 1 du TCE, comportant notamment une référence au principe de précaution.

La Commission, par une communication du 2 février 2000²⁰², a tracé les contours du principe de précaution et précisé les lignes directrices de son utilisation. Elle exige trois conditions pour recourir au principe (§ 5.1) : des effets potentiellement négatifs identifiés, l'évaluation des données scientifiques disponibles et l'étendue de l'incertitude scientifique. Mais face aux difficultés d'application de ce principe, il fut nécessaire d'en développer un troisième, permettant ainsi une juste réparation des atteintes à l'environnement (b).

b. Le principe pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur a pour particularité de sous-tendre deux aspects. D'une part, il constitue le mode de réparation des atteintes à l'environnement passant le plus souvent par une restauration du milieu. D'autre part, il implique une responsabilité « écologique ».

¹⁹⁹ Décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE L 78, 28 mars 1996, p. 47.

²⁰⁰ CJCE, 5 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-157/96, rec. CJCE, 1998, p. I-2211.

²⁰¹ *Idem*, point 63.

²⁰² Communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution, COM (2000) 1 final (non publiée au JO).

Le principe

D'inspiration économique, le principe pollueur-payeur implique que les coûts externes qui accompagnent l'activité industrielle, comme le coût de la pollution, doivent être internalisés par les agents économiques dans les coûts de production²⁰³. La théorie des externalités fut développée par Pigou au début du XXème siècle²⁰⁴. Selon Pigou, l'externalité est la différence entre le coût privé et le coût social. Le coût privé est celui qui est supporté par le décideur tandis que le coût social est supporté par la société du fait de l'activité du décideur. L'internalisation des coûts consiste à intégrer cet écart dans le prix du bien ou du service. Le pollueur supporte cet écart par la baisse de la demande que produit l'augmentation du prix. La baisse de la demande entraîne une baisse de la production et donc une diminution de la pollution. Lorsque le consommateur achète le bien ou le service, c'est lui qui supporte alors le coût de l'internalisation.

On trouve la première traduction juridique du principe pollueur-payeur dans la recommandation de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) du 26 mai 1972²⁰⁵. La première référence communautaire renvoie au premier programme d'action pour l'environnement²⁰⁶ mais il faut de nouveau attendre l'Acte unique européen pour qu'il soit consacré. Inséré par l'article 174 § 2 du TCE (article 191 nouveau), le principe devient une norme juridique. Il se concrétise d'une part par l'adoption de normes juridiques contraignantes par les Etats membres, limitant ainsi l'action des agents économiques et d'autre part, par le biais de la fiscalité écologique et l'institution d'écotaxes ou de redevances. La réglementation peut, par exemple, imposer un seuil de rejets qui contraindra l'entreprise à investir dans des procédés techniques permettant de réduire les émissions de pollutions. La fiscalité écologique consiste à

²⁰³ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 145.

²⁰⁴ PIGOU Arthur-Cecil, *The economics of Welfare*, MacMillan, London, 1932, réimp., éd. Cosimo Classics, 2006, 428 p. Voir BONTEMS Philippe et ROTILLON Gilles, *L'économie de l'environnement*, éd. La Découverte, coll. Repères, 2003, Paris, 119 p. ; BONNIEUX François et DESAIGUES Brigitte, *Economie et politiques de l'environnement*, Dalloz, Précis, 1998, Paris, 328 p.

²⁰⁵ Recommandation C(72)128 du Conseil de l'OCDE sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, du 26 mai 1972.

²⁰⁶ Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1974-1976), JOCE C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

imposer un prélèvement au pollueur qui sera ensuite utilisé pour restaurer ou contrôler l'environnement. En France, la multiplication des taxes a conduit à l'adoption d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en 1999²⁰⁷. Cette taxe regroupe alors cinq taxes déjà existantes : taxe sur les déchets industriels spéciaux, taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, taxe parafiscale sur les huiles de base et taxe d'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aéroports. L'assiette s'élargit progressivement pour englober les pollutions de l'eau ou pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

Toutefois, le paiement des taxes ne doit pas conduire à une légitimation de la pollution : d'un principe pollueur-payeur, on passerait alors à un principe de payeur-pollueur²⁰⁸. Le principe a donc une dimension préventive, permettant la prise en compte des externalités dès le processus de production et une dimension curative, prévoyant la réparation des dommages à l'environnement. Le principe pollueur-payeur entraîne ainsi, un « *mécanisme de responsabilité pour dommage écologique couvrant tous les effets d'une pollution non seulement sur les biens et les personnes mais aussi sur la nature elle-même* » conduisant à l'adoption d'un régime de responsabilité objective²⁰⁹.

Une responsabilité écologique

L'idée de responsabilité écologique renvoie à la notion de dommage écologique. Selon Michel Prieur, le dommage écologique « *est celui qui porte atteinte à l'ensemble des éléments d'un système et qui par son caractère indirect et diffus ne permet pas en tant que tel d'ouvrir droit à réparation* »²¹⁰. Entendu largement, sa définition peut recouvrir deux acceptions : d'une part, « *le dommage causé aux personnes ou aux choses par le milieu dans lequel elles vivent* »²¹¹ et d'autre part, le dommage subi par le

²⁰⁷ Article 45 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, relative aux finances pour 1999, JO n° 303, 31 décembre 1998, p. 20050.

²⁰⁸ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, op.cit., p. 122.

²⁰⁹ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, op.cit., p. 145.

²¹⁰ *Idem*, p. 916.

²¹¹ DRAGO Rolland, préface à GIROD Patrick, *La réparation du dommage écologique*, LGDJ, 1974, cité in VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 212.

milieu naturel lui-même²¹². Le problème posé par l'instauration d'une responsabilité dépend de la définition du dommage que l'on retient. Si l'on s'attache à la première définition, on peut recourir à la théorie des troubles de voisinage pour fonder la responsabilité²¹³. La réparation pourra alors couvrir la perte d'un bien ou la dépréciation d'une propriété. En revanche, le recours à la seconde définition pose des questions nouvelles : on répare ici le préjudice écologique, indépendamment de tout préjudice matériel ou moral à l'homme. La définition n'est donc plus anthropocentrique mais écocentrique²¹⁴. La réparation de ce préjudice pose des difficultés en termes de pratique puisqu'il paraît difficile de constater les caractères direct, certain et surtout personnel du préjudice subi. Le lien de causalité entre une activité et un polluant est très difficile à établir. Le caractère diffus de la pollution et la complexité des échanges entre les milieux naturels ne permettent pas de remonter la chaîne de causalité avec certitude. Par ailleurs, le caractère personnel du préjudice ne peut être établi que lorsque le dommage touche un bien privatif. Le propriétaire pourra alors faire valoir son droit de propriété pour obtenir réparation. Nous verrons cependant que la propriété possède une fonction plus fondamentale que celle conférée à son titulaire²¹⁵. Le problème est tout autre lorsque la pollution touche une *res communes* : c'est alors toute la communauté qui est préjudiciée. Les associations militant pour la protection de l'environnement ont un rôle à jouer en usant de l'intérêt collectif qu'elles défendent pour demander réparation de ce préjudice objectif.

Une fois le dommage et la responsabilité établis, il convient de réfléchir aux modalités de réparation : comment évaluer les dommages causés à l'environnement ? Les biens touchés paraissent difficilement évaluables puisque cela revient à fixer une valeur marchande aux ressources naturelles, à déterminer le « *prix de la nature* »²¹⁶. On pourrait envisager une méthode similaire à celle utilisée pour la réparation des

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Voir *infra*, Première partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, § 2, A, 1. « La modernisation de la théorie des troubles de voisinage », p. 285 et s.

²¹⁴ DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », comm. sur TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010, *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 212. Voir également, LARRERE Catherine, *Les philosophies de l'environnement*, PUF, coll. Philosophies, 1997, Paris, p. 33 et s.

²¹⁵ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, « Propriété privée, fonction sociale et patrimoine : repenser la protection des sols », p. 522 et s.

²¹⁶ REMOND-GOUILLOUD Martine, « Le prix de la nature », *D.*, 1982, chron. p. 33.

dommages moraux. En droit administratif, le dommage moral est indemnisable depuis la jurisprudence *Letisserand* de 1961²¹⁷. Pour chiffrer ce dommage, le juge utilise des grilles d'indemnisation construites au fur et à mesure de la jurisprudence en appliquant un système de quotation par échelle.

En droit international, le texte de référence pour la réparation des dommages environnementaux est la convention de Lugano du 26 juin 1993²¹⁸. En droit communautaire, c'est la directive 2004/35 qui instaure une responsabilité objective²¹⁹. La directive s'affirme comme une mise en œuvre de « *la prévention et la réparation des dommages environnementaux en appliquant le principe du " pollueur-payeur " inscrit dans le traité, et conformément au principe du développement durable* » (point 2)²²⁰. La directive s'applique à certaines activités définies en annexe et aux autres activités lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence. Son champ d'application est limité par la définition du dommage environnemental : il concerne les dommages directs ou indirects causés aux milieux aquatiques ainsi qu'aux espèces et habitats naturels protégés et la contamination des sols entraînant un risque important pour la santé humaine. Sont donc notamment exclus les rejets et la pollution atmosphérique. Quant à l'étendue de la réparation, la directive distingue selon le milieu touché. Si le dommage touche les sols, ceux-ci doivent être décontaminés de sorte qu'il n'y ait plus de risque d'incidence grave sur la santé humaine, en tenant compte de la situation actuelle ou de l'usage futur du site (Annexe II, point 2). Si le dommage touche le milieu aquatique ou les espèces et habitats naturels, elle prône la remise dans l'état antérieur à la survenance du dommage (Annexe II, point 1). Cependant, la directive n'instaure pas, en tant que tel, un régime de responsabilité objective puisque l'article 4. 5 dispose qu'elle « *s'applique uniquement aux dommages environnementaux ou à la menace imminente de tels dommages causés par une pollution à caractère diffus, lorsqu'il est possible d'établir un lien de causalité entre les dommages et les activités des différents*

²¹⁷ CE, 24 novembre 1961, *Letisserand*, rec. Leb., p. 661.

²¹⁸ Convention de Lugano du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, éd. du Conseil de l'Europe, Série Traités européens n° 150 (non ratifiée).

²¹⁹ Directive 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, JOUE L. 143, 30 avril 2004, p. 56.

²²⁰ Pour une étude détaillée de la directive 2004/35, voir *infra*, Première partie, Titre 2, Section 1, § 2, B., 1. « L'instauration d'une responsabilité environnementale », p. 149 et s.

exploitants ». Or, on a pu souligner ci-dessus la difficulté d'établir le lien de causalité entre un dommage et l'activité concernée.

La consécration du droit à la protection de l'environnement en préambule des Traités a conféré la force juridique nécessaire aux législations adoptées par la suite. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe reprend les termes de la Charte des droits fondamentaux qui consacraient le principe d'intégration au même titre que le TCE. L'adoption du Traité constitutionnel aurait conféré un ancrage plus symbolique encore au droit à la protection de l'environnement, le consacrant ainsi comme droit fondamental (B).

B. La protection de l'environnement comme droit fondamental

La Charte des droits fondamentaux²²¹ consacre un article à la protection de l'environnement. L'article 37 dispose : « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ». La Charte condense en un unique article, le principe d'intégration de la protection de l'environnement au sein des autres politiques de l'Union européenne en conformité avec le développement durable. Selon Kiss²²², le droit à l'environnement relève d'une « *conception procédurale* » qui se traduit pour l'Etat, par l'octroi à toute personne, de procédures permettant d'assurer efficacement cette protection. Ces procédures

²²¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, Nice, 7 décembre 2000, JOCE C 364, 18 décembre 2000, p. 1. Voir BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen », *Revue des Affaires européennes*, 2000/4, juillet 2001, p. 398-409 ; DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *RMCUE*, n° 443, décembre 2000, p. 674-680.

²²² KISS Alexandre, « Environnement, droit international, droits fondamentaux », *Etudes La Constitution et l'environnement*, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 153. Les Cahiers du Conseil constitutionnel sont disponibles en accès libre sur le site internet du Conseil constitutionnel, rubrique « cahiers du Conseil » : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

paraissent d'autant plus nécessaires qu'elles peuvent être préventives, lorsque l'environnement est menacé. Cette anticipation s'explique par les dommages particuliers que subit l'environnement, dommages qui sont souvent difficilement réparables car inévaluables ou irréversibles. Ce droit à la protection de l'environnement s'est donc accompagné de procédures d'information et de participation²²³ de la population, autres principes découlant du développement durable²²⁴.

A priori, la Charte n'apporte rien de nouveau à la protection de l'environnement, d'autant plus que, juridiquement, elle ne dispose d'aucune force contraignante²²⁵. Pour Braibant²²⁶, l'insertion de l'environnement au sein des dispositions de la Charte résulte d'un « *compromis* »²²⁷. Au départ, la Charte avait pour objectif de donner une plus grande visibilité aux droits fondamentaux en vigueur dans l'Union européenne. Certains étaient donc peu enclins à insérer quelque allusion à un droit de l'environnement dans la Charte alors que d'autres estimaient cette insertion nécessaire. L'ajout fut fait *in extremis*, ce qui explique par ailleurs, sa formulation générale et peu contraignante. L'environnement reste donc ici un droit programmatique, énonçant de simples objectifs et dépourvu, semble-t-il de toute force contraignante²²⁸. Ainsi, contrairement à la Charte de l'environnement française que nous étudierons ci-après²²⁹, la Charte des droits fondamentaux ne semble conférer aucun droit subjectif pour protéger l'environnement contre les pollutions. En effet, la formulation selon laquelle « *un niveau élevé de*

²²³ Voir par exemple, les articles L. 123-1 et s. du Code de l'environnement, instituant des enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

²²⁴ Principe n° 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, Rio (Brésil). Publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, p. 33-36. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet des Nations-Unies, onglet « Conférences et événements », puis « Archives », puis « Conférences 2007-1992 », puis « 1992 » : www.un.org.

²²⁵ BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen », *op. cit.*, p. 403.

²²⁶ Guy Braibant était le « représentant personnel » du « versant exécutif » de la France au sein de la Convention. BURGORGUE-LARSEN Laurence, *idem*, p. 399.

²²⁷ BRAIBANT Guy, « L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Etudes La Constitution et l'environnement, Cahiers du conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 159.

²²⁸ Laurence Burgorgue-Larsen affirme que le texte, « *s'il est éminemment symbolique, n'en reste pas moins, pour l'heure, simplement programmatique* ». BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : la patience est de mise », note sur CE, 5 janvier 2005, *Mademoiselle Desprez, Monsieur Baillard*, req. n° 257341, *AJDA*, n° 15, 18 avril 2005, p. 850.

²²⁹ Voir *infra*, Première Partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, § 1 « La Charte de l'environnement : de la consécration du droit à l'environnement à la paralysie jurisprudentielle », p. 86 et s.

protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés (...) » ne confère pas de droit en tant que tel, alors que la Charte constitutionnelle française débute par la formulation « *chacun a droit à un environnement (...)* ». Tout au plus, la Charte des droits fondamentaux inscrit un droit-créance²³⁰, imposant ainsi l'obligation pour chaque Etat membre d'agir pour assurer la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement. Si la qualification de droit-créance au droit à la protection de l'environnement tel que formulé dans le TCE est déniée²³¹, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux au sein du Traité de Lisbonne permettra de lui attribuer cette qualification²³².

Pourtant, d'aucuns²³³ estiment que cette Charte possède plus qu'une force juridique en hissant la protection de l'environnement au rang de droit fondamental, comme l'avait fait la déclaration de Stockholm en 1972²³⁴, en affirmant dans son premier principe : « *L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être* »²³⁵. Ainsi, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux furent évoquées dans les conclusions de certains Avocats généraux sur

²³⁰ Alors que les droits-libertés impliquent l'abstention de l'Etat, laissant ainsi une sphère d'autonomie aux individus, les droits-créances appellent une action positive de l'Etat, par le biais de prestations par exemple. Pour une définition et un historique, voir FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, PENA-SOLER Annabelle, PFERSMANN Otto, PINI Joseph, ROUX André, SCOFFONI Guy, TREMEAU Jérôme, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. Précis, 4^{ème} éd., 2007, Paris, p. 287 et s.

²³¹ *Idem*, p. 571.

²³² L'article 6 du TUE modifié précise : « *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* » (Version consolidée JOUE, C 115, 9 mai 2008, p. 1)

²³³ Olivier De Schutter estime en effet que « *pour se voir reconnaître une force juridique obligatoire, la Charte ne réclame pas nécessairement d'être intégrée dans les Traités* ». Cette intégration ne constitue pas la consécration mais la « *consolidation de la valeur juridique de la Charte* ». DE SCHUTTER Olivier, *Ancre les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Rapport, Université catholique de Louvain, 2002, p. 10-11. Disponible sur le site internet de la Cellule de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Homme (CRIDHO), Rubrique « Publications », onglet « Autres documents en ligne », 2002 : <http://cridho.cpd.r.ucl.ac.be>

²³⁴ Déclaration de la conférence des Nations-unies pour l'environnement sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1972. Publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, p. 27-32. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), rubrique « Le PNUE en bref », puis « Les textes fondamentaux » : <http://www.unep.org>.

²³⁵ KISS Alexandre, « Environnement, droit international, droits fondamentaux », *op. cit.*

des contentieux relatifs aux droits de l'homme²³⁶, ne liant pas la Cour de Justice des Communautés européennes, mais lui suggérant une solution possible. L'Avocat général Tizzano a souligné : « *dans un litige qui porte sur la nature et la portée d'un droit fondamental, il est impossible d'ignorer les énonciations pertinentes de la Charte ni surtout son évidente vocation à servir, lorsque ses dispositions le permettent, de paramètre de référence substantiel pour tous les acteurs - États membres, institutions, personnes physiques et morales - de la scène communautaire* » (point 28). Par ailleurs, l'environnement est inséré dans le chapitre dédié à la solidarité, au même titre que la protection de la santé. Cet agencement ne doit pas s'entendre comme la reprise de la répartition des droits de l'homme en trois générations²³⁷. La Charte des droits fondamentaux a abandonné cette distinction, « *ce qui est un signe supplémentaire de son inanité* »²³⁸. Les droits que l'on qualifie de « droits de solidarité »²³⁹, voire de droits de « fraternité »²⁴⁰ sont des droits de l'homme de la troisième génération, ayant fait l'objet d'une première reconnaissance dans le cadre de l'ONU²⁴¹. Ces droits sont, en principe, invocables et opposables à la puissance publique²⁴², mais la doctrine reste partagée sur l'identification du titulaire de ces droits : est-ce l'homme en tant qu'individu ou l'homme en tant qu'être abstrait, c'est-à-dire l'humanité²⁴³ ? La majeure partie des auteurs considère que ces droits confèrent en réalité des obligations pour les

²³⁶ Voir notamment les conclusions de M. Tizzano présentées le 8 février 2001 sur CJCE, 26 juin 2001, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) c/ Secretary of State for Trade and Industry*, aff. C-173/99, rec. CJCE, 2001, p. I-4881.

²³⁷ Les droits de première génération sont les droits civils et politiques. Les droits de deuxième génération s'analysent comme des droits à l'obtention de prestations : ce sont les droits économiques, sociaux et culturels. Quant aux droits de troisième génération, dits de solidarité, ils sont le reflet de la vie en communauté. SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. Droit fondamental, 8ème éd., 2006, Paris, p. 40-41 et 106.

²³⁸ HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, « La charte de l'environnement deux ans après : chronique d'une anesthésie au Palais-Royal (1ère partie) », *RJE*, n° 3/2007, p. 288.

²³⁹ Pour une critique de la classification des droits de l'homme en trois générations, voir SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 101-102 et 106 et s.

²⁴⁰ URIBE VARGAS Diego, « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, 1984, I, p. 360.

²⁴¹ FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, (...), *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, p. 49.

²⁴² Citant l'avant-projet du Troisième Pacte des droits de l'homme relatif aux droits de solidarité (chapitre III, Document de travail de la Conférence d'Aix-en-Provence, 1981), Diego Uribe Vargas définit la nature des droits de solidarité : « *Ils sont, en effet, à la fois opposables à l'Etat et exigibles de lui, si bien qu'ils ne peuvent être mis en application que par l'action solidaire de tous les acteurs du jeu social : Etats, individus et autres entités publiques ou privées* ». URIBE VARGAS Diego, « La troisième génération des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 362.

²⁴³ On fait référence ici à la distinction titulaire juridique-titulaire patrimonial qui peut découler de la notion de patrimoine commun de l'humanité. Voir VAN LANG, Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis, Paris, 2007, p. 182.

Etats par leur aspect programmatique. Dès lors, il paraît difficile pour tout un chacun d'invoquer de telles dispositions à l'appui d'un recours. Frédéric Sudre dresse une critique incisive des droits de solidarité²⁴⁴. Les qualifiant de « *pseudo-droits de solidarité* »²⁴⁵, il les considère comme des vœux, des revendications voire des aspirations qui n'ont ni sujet, ni objet, ni débiteur²⁴⁶. Néanmoins, il réserve une place à part au droit à l'environnement qui implique des droits procéduraux, opposables par l'individu et aux individus. Partant, il le déconnecte de la catégorie des droits de solidarité pour le placer sur le terrain des droits individuels, en faisant référence à la jurisprudence européenne²⁴⁷. Il en conclut que la promotion du droit à l'environnement en droit positif s'opère « *au titre des droits individuels et non de la catégorie, au contenu douteux des droits de solidarité* »²⁴⁸.

Les textes fondateurs forment un socle juridique solide pour la protection de l'environnement. La nature même des principes énoncés dans les dispositions des Traités (prévention, précaution, intégration) implique leur rayonnement au sein de toutes les politiques et actions de la Communauté. Ainsi, l'environnement bénéficie d'une protection verticale, par l'adoption de réglementations communautaires

²⁴⁴ SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 107 et s.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ François Ost qualifie la « *solidarité intergénérationnelle qui caractérise la troisième génération des droits de l'homme* » comme un « *idéal* ». OST François, *Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ? : l'actualité du droit de l'environnement*, Actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994, Bruylant, 1995, Bruxelles, p. 32-33 et 46-47, cité in RENOUX S. Thierry et de Villiers Michel, *Code constitutionnel*, Litec, coll. Juriscode, 2005, Paris, p. 316, n° 682.

²⁴⁷ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'environnement se fonde sur les droits individuels. La raison en est simple : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ne contient aucune disposition relative à la protection de l'environnement. La Cour a donc utilisé les droits individuels tels que le droit au respect de la vie familiale (CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, aff. 16798/90, rec. CEDH, A 303-C, p. 39), du domicile (CEDH, 16 novembre 2004, aff. 4143/02, *Moreno Gomez c/ Espagne*, TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; note BENOIT Lilian, *Environnement*, janvier 2005, p. 24-26) ou du droit à la vie (CEDH, 30 novembre 2004, *Oneryildiz c/ Turquie*, req. n° 48939/99, TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; RABILLER Stéphanie, « La CEDH sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », *AJDA*, n° 20, 30 mai 2005, p. 1133-1138) pour admettre la protection de l'environnement par ricochet.

²⁴⁸ SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 109.

environnementales et horizontale, par l'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les décisions communautaires (§ 2).

§2. Les méthodes de protection de l'environnement en droit communautaire

Le droit communautaire dispose de grands principes dont l'application s'opère de deux façons. La première consiste à adopter des instruments (règlements, directives) sur la base des articles 174 et suivants du TCE. Les mesures adoptées seront donc dédiées à des objectifs environnementaux précis tels que la protection de la biodiversité ou la gestion des déchets. Il n'existe pas aujourd'hui de réglementation concernant la protection ou la gestion des sols pollués. Néanmoins, on trouve quelques dispositions éparses dans d'autres réglementations sectorielles telles que celles précitées (A). La seconde façon de protéger l'environnement consiste à appliquer le principe d'intégration communautaire formulé à l'article 6 du TCE. Ce principe signifie que la protection de l'environnement doit être envisagée dans chaque décision communautaire, quelque soit l'objectif ou la politique concernée. C'est ce qu'on appelle la protection horizontale (B).

A. La protection verticale de l'environnement

La protection verticale de l'environnement se fonde sur les articles 174 à 176 du TCE. L'article 175 TCE établit les procédures d'adoption des réglementations. Le premier alinéa définit la procédure de principe qu'est la codécision, par renvoi à l'article 251 TCE. Dans cette procédure, Conseil et Parlement coopèrent pour adopter une législation proposée par la Commission, qui est alors détentrice de l'initiative législative. Sur cette base, plusieurs réglementations protégeant l'environnement furent adoptées, sans qu'aucune ne concerne directement les sols. Certaines activités furent règlementées en prenant en compte la protection des sols. Il en résulte des dispositions

éparpillées et une protection fragmentaire (1). Les dispositions adoptées prêtent parfois à de vives discussions entre Etats membres lorsque des points particulièrement sensibles, comme l'adoption de sanctions pénales pour protéger l'environnement, sont abordés. C'est pourquoi les Etats membres choisissent d'adopter certaines règles sur la base de la coopération intergouvernementale, via le troisième pilier. C'est oublier que la Commission détient une compétence exclusive en matière de protection de l'environnement, interdisant tout transfert du premier pilier vers le troisième (2).

1. La protection fragmentaire des sols

Bien que la protection des sols ait été mentionnée dans les directives n° 75/439/CEE²⁴⁹ et n° 75/442/CEE²⁵⁰ concernant respectivement les huiles usagées et les déchets, les premières mesures communautaires en matière de protection des sols furent véritablement adoptées dans le cadre de la réglementation de l'utilisation des boues d'épuration. La directive de 1986 relative aux boues d'épuration²⁵¹ a pour objectif principal d'éviter les effets nocifs de l'utilisation des boues sur les sols. Rappelons rapidement que ces boues proviennent de l'épuration des eaux usées municipales et présentent des propriétés agronomiques utiles dans le domaine de l'agriculture. L'épandage est la pratique qui consiste à déposer ces boues sur les champs agricoles. Cependant, si les boues sont profitables aux cultures, il est nécessaire que le sol

²⁴⁹ La directive n° 75/439/CEE contient deux références à la protection des sols. L'article 4.2 dispose : « Tous les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que soient interdits tout dépôt et/ou tout rejet d'huiles usagées ayant des effets nocifs sur le sol ». L'article 9, quant à lui, prescrit que « [l]es entreprises qui collectent et/ou éliminent des huiles usagées doivent effectuer ces opérations sans qu'il en résulte des préjudices évitables pour l'eau, l'air ou le sol ». Directive n° 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 23.

²⁵⁰ L'article 4 de la directive n° 75/442/CEE dispose que « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et notamment : sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol ni pour la faune et la flore ». Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.

²⁵¹ Directive n° 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, JOCE L 181, 4 juillet 1986, p. 6.

accueillant les boues soit en mesure de les assimiler. C'est pourquoi il convient de réglementer la pratique de l'épandage et de l'adapter selon la qualité des boues et leur quantité.

D'autres dispositions protégeant les sols sont apparues dans le domaine des pollutions industrielles, des déchets ou des pesticides. La réglementation relative à la prévention et à la réduction des pollutions industrielles dispose que l'objectif « *d'une approche intégrée de la réduction de la pollution est de prévenir (...) les émissions dans l'air, les eaux et les sols* »²⁵² (Considérant n° 8). Les premiers considérants de la directive concernant la mise en décharge des déchets²⁵³ n'étaient pas encourageants dans la prise en compte de la protection des fonctions du sol. En effet, le considérant n° 3 dispose qu'« *il convient d'encourager la prévention, le recyclage et la valorisation des déchets ainsi que l'utilisation des matériaux et de l'énergie récupérés afin de ménager les ressources naturelles et d'éviter le gaspillage dans l'utilisation des sols* ». Or, l'idée de gaspillage dans l'utilisation des sols ne renvoie pas à la protection du sol en tant que milieu, ni à la protection des fonctions qu'il remplit, mais à sa potentialité en tant que support pour d'autres activités. Cependant, la lecture de l'article 1.1 de la directive précise qu'elle a pour objet « *de prévoir des mesures, procédures et orientations visant à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement, et notamment la pollution (...) du sol* », confortant la protection du sol pour lui-même et non plus pour son potentiel d'utilisation. De plus, l'annexe 1 qui définit les exigences générales applicables à tous les types de décharge comporte un point n°3 dédié à la protection du sol et des eaux. Elle prescrit notamment le respect du principe de prévention, ainsi que les méthodes à privilégier pour assurer la protection des eaux et des sols pendant les phases d'activité et d'inactivité. Enfin, la Commission affirme dans sa communication sur la stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides²⁵⁴ que malgré les efforts effectués, on trouve une

²⁵² Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention, à la réduction intégrée de la pollution (IPPC), JOCE L 257, 10 octobre 1996, p. 26.

²⁵³ Directive n° 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, JOCE L 182, 16 juillet 1999, p. 1.

²⁵⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 juillet 2006, Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides, COM (2006) 372 final (non publiée) et Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2006, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides, COM (2006) 373 final (non publiée).

quantité excessive de pesticides dans le sol. Elle invite ainsi les Etats membres à adopter des « *pratiques appropriées de gestion des cultures et des sols* » (point 3).

La première stratégie thématique sur les sols a vu le jour en 2001²⁵⁵, bien que la Commission rappelle en introduction qu'il existe des instruments internationaux depuis le sommet de Rio en 1992. L'adoption d'une thématique dédiée n'a pas empêché d'autres législations d'assurer la protection des sols sur des thèmes variés, comme la biodiversité. Au titre des grands indicateurs communautaires sur la biodiversité²⁵⁶, la Commission souligne que « *les Etats membres ont notamment la responsabilité de concilier, par une meilleure planification, l'utilisation et le développement des sols avec la conservation de la biodiversité et le maintien des services écosystémiques* », constatant la diminution de la fertilité des sols. La récente directive « eaux souterraines » du 12 décembre 2006²⁵⁷ consacre un article 5 § 5 aux sources de pollution provenant de sites contaminés. Elle vient préciser pour les eaux souterraines, les termes de la directive-cadre de la politique communautaire de l'eau²⁵⁸. L'article 5 § 5 dispose que « *les États membres effectuent des évaluations de tendance supplémentaires pour les polluants identifiés, afin de vérifier que les panaches provenant de sites contaminés ne s'étendent pas, ne dégradent pas l'état chimique de la masse ou du groupe de masses d'eau souterraine et ne présentent pas de risque pour la santé humaine ni pour l'environnement* ». Selon Yvan Razafindratandra, cette précision pourrait « *avoir pour effet, sinon pour objet, d'ériger l'identification, l'évaluation et la maîtrise de l'impact des sites contaminés sur les eaux souterraines comme objectif prioritaire de la gestion des sites pollués par chacun des Etats membres* »²⁵⁹.

²⁵⁵ Communication « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols » du 16 avril 2002, COM (2002) 179 final, (non publiée).

²⁵⁶ Communication de la Commission du 22 mai 2006, « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain », COM (2006) 216 final (non publiée).

²⁵⁷ Directive n° 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, JOUE L 372, 27 décembre 2006, p. 19.

²⁵⁸ Directive n° 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L 327, 22 décembre 2000, modifiée par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001, JOCE L 331, 15 décembre 2001, p. 1.

²⁵⁹ RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une première déclinaison de la politique communautaire dans le domaine de l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 46.

Cette législation éclatée ne permet pas une protection adéquate des sols contre les nombreuses sources de pollution. C'est pourquoi les Etats membres se sont également penchés sur des dispositions répressives efficaces, faisant appel au droit pénal. La protection de l'environnement étant un objectif fondamental de la Communauté européenne, des sanctions dissuasives et effectives étaient nécessaires. Les Etats membres ont donc adopté une décision-cadre prévoyant des sanctions pénales pour les atteintes à l'environnement sur la base du 3^{ème} pilier dédié à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Mais la Cour de Justice, saisie par la Commission, considéra que l'objectif premier de cette décision n'était pas l'adoption de sanctions pénales mais la protection de l'environnement. Cette qualification lui a permis de reconnaître une compétence exclusive de la Commission européenne en matière de protection de l'environnement ainsi que la possibilité pour la Communauté d'obliger les Etats à adopter des sanctions pénales (2).

2. Une compétence exclusive de la Commission européenne

Par un arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03²⁶⁰, la Cour de Justice des Communautés Européenne (CJCE) a annulé la décision cadre du Conseil du 27 janvier 2003²⁶¹ relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. La décision-cadre, adoptée sur la base du troisième pilier du TUE, laissait le choix aux Etats membres quant aux sanctions pénales applicables pour protéger l'environnement des infractions commises. Le choix de la décision-cadre, qui est une procédure inter-gouvernementale, était motivé par les divergences d'opinions entre les Etats membres²⁶². La Commission européenne a attaqué cette décision en estimant qu'elle devait être adoptée sur la base des dispositions du TCE relatives à l'environnement

²⁶⁰ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-176/03, rec. CJCE, p. I-07879 ; JOUE C 315, 10 décembre 2005, p. 2 ; comm. NORD-WAGNER Magalie, *RJE*, 4/2006, p. 443-451.

²⁶¹ Décision cadre n° 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 29, 5 février 2003, p. 55.

²⁶² PHILIP Christian, « Quelle compétence pénale pour l'Union européenne ? », *Gaz. Pal.*, n° 103, 13 avril 2006, p. 9.

(premier pilier) et non celles relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le choix du TCE comme base juridique emporte deux conséquences importantes. D'une part, la Commission prend l'initiative législative, le Parlement devient co-législateur et le Conseil vote à la majorité qualifiée. Sur la base du TUE, le Conseil agit à l'unanimité sur proposition des Etats membres ou de la Commission et le Parlement ne joue qu'un rôle marginal. D'autre part, le TUE ne permet pas à la Commission de sanctionner la non-application des dispositions communautaires par les Etats membres, par la voie du recours en manquement.

Pour annuler la décision-cadre, la CJCE a effectué une interprétation téléologique de son contenu. Elle déduit de ses dispositions que son objectif principal est la protection de l'environnement. Ainsi, après avoir examiné la finalité (point 46) et le contenu (point 47) de la décision, elle affirme que « *la protection de l'environnement constitue un des objectifs essentiels de la Communauté* » (point 41) et qu'en principe, la matière pénale ne relève pas de la compétence de la Communauté mais que cela « *ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des Etats membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement* » (point 48). Dès lors, la directive communautaire est le support le plus approprié pour adopter les dispositions litigieuses. Cependant, la Cour va plus loin puisque si traditionnellement, les Etats membres avaient le choix des sanctions à adopter pour assurer l'effectivité de la réglementation, elle reconnaît ici une compétence de la Communauté pour prendre des sanctions pénales, domaine souverain des Etats membres. Elle justifie cette compétence par deux moyens. D'une part, elle souligne que la protection de l'environnement est « *un objectif essentiel de la Communauté* » qui a « *pour mission de promouvoir "un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement"* » (point 41) et que l'article 6 du TCE souligne le « *caractère transversal et fondamental de cet objectif* » (point 42). D'autre part, elle relève que la sanction pénale est le seul moyen d'assurer la pleine effectivité du texte (points 48 et 50). Partant, ce sont les caractères inhérents de la

protection de l'environnement et notamment sa transversalité mise en relief par le principe d'intégration, qui permettent à la Cour d'octroyer une compétence exclusive à la Commission européenne en la matière. Les auteurs²⁶³ sont d'accord pour considérer que cette compétence n'est pas généralisable, de par les critères mis en avant par la Cour à l'appui de son argumentation.

« Cet arrêt de la Cour ouvre de nouvelles perspectives, il renforce la démocratie et l'efficacité au sein de l'Union européenne », a commenté le Président de la Commission José Manuel Barroso²⁶⁴. « Il clarifie le fait que lorsque des sanctions pénales sont en cause en droit communautaire, elles ne peuvent être décidées sans un plein contrôle démocratique du Parlement européen. En même temps, la Cour renforce les possibilités d'appliquer la loi, une fois que les Etats membres se sont mis d'accord sur une politique européenne. (...) Ceci dit, il est clair que dans la lignée de notre nouvelle approche réglementaire, proposer des sanctions pénales sera réservé aux atteintes particulièrement graves. Nous ferons un usage prudent et proportionné de cette possibilité, en conformité avec le principe de mieux légiférer »²⁶⁵.

Magalie Nord-Wagner déplorait l'effet immédiat de l'annulation de la décision-cadre par la Cour de Justice²⁶⁶. On l'a vu, si le choix de la décision-cadre avait été fait, c'était en réponse aux désaccords qui subsistaient entre Etats pour l'adoption d'une directive. Dès lors, la décision-cadre *« permettait un accord a minima en la matière »*²⁶⁷. Les doutes furent rapidement levés puisqu'en février 2007, la Commission européenne proposait une directive au Parlement et au Conseil, sanctionnant les « crimes verts »²⁶⁸.

L'aperçu de ces quelques textes relatifs à la protection de l'environnement souligne l'approche indirecte de la protection des sols contre la pollution. La protection verticale des sols se fonde sur le support de réglementations touchant d'autres milieux

²⁶³ Voir PHILIP Christian, *op. cit.*, p. 9 et NORD-WAGNER Magalie, *RJE*, 4/2006, *op. cit.*, p. 451.

²⁶⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne, 13 septembre 2005, « La Cour de Justice renforce la démocratie et l'efficacité du processus législatif de la Communauté européenne », IP/05/1136.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ NORD-WAGNER Magalie, *op. cit.*, p. 451.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Voir *infra*, Première Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, § 2, B, 1. « La pénalisation des crimes verts », p. 151 et s.

environnementaux ou des activités directement liées à l'environnement de par leur exercice ou leur menace de pollution. Le caractère transversal de la protection de l'environnement, affirmée par la Cour de Justice, nécessitait de compléter la réglementation éparsée par le biais d'un principe d'intégration. Le TCE permet cette protection horizontale de l'environnement et des sols pollués, au travers des autres politiques de la Communauté, touchant de près ou de loin, à l'environnement (B).

B. La protection horizontale de l'environnement

Aujourd'hui, la prise en compte des impératifs environnementaux est devenue un élément fondamental lors de la définition des politiques communautaires telles que la politique agricole commune²⁶⁹ ou la politique des transports. Par exemple, la Communauté s'est dotée d'une stratégie pour réduire les émissions atmosphériques des navires en mer²⁷⁰. Une directive adoptée en 2005²⁷¹, étend le champ d'application de la directive 1999/32/CE²⁷² et limite la teneur en soufre des combustibles utilisés par les navires mouillant dans les eaux des Etats membres. Le principe d'intégration emporte l'adoption de mesures environnementales dans des matières qui pourraient y être hostiles. Patrick Thieffry relève qu'il en est ainsi de la « *politique commune des transports aériens, dont la réglementation sectorielle du bruit comporte, notamment, la directive n°80/51 relative à la limitation sonore des aéronefs subsoniques* »²⁷³.

²⁶⁹ BLUMANN Claude, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *Revue des Affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 531-547.

²⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Une stratégie de l'Union européenne pour réduire les émissions atmosphériques des navires de mer, COM (2002) 595 final, Volume I et Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive n° 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, COM (2002) 595 final Volume II, JOUE C 45E, 25 février 2003, p. 277.

²⁷¹ Directive n° 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005, modifiant la directive n° 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, JOUE L 191, 22 juillet 2005, p. 59.

²⁷² Directive n° 1999/32/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, JOCE L 121, 11 mai 1999, p. 13.

²⁷³ THIEFFRY Patrick, *Droit européen de l'environnement*, Dalloz, 1998, Paris, p. 230.

L'adoption de l'Acte unique européen en 1986²⁷⁴ a changé la donne en matière d'environnement en établissant une base juridique pour l'élaboration d'une politique environnementale. Les articles 130 R, 130 S et 130 T (Titre VII) définissent les objectifs, les principes et la procédure d'élaboration de cette politique. L'article 130 R § 2 précise que « *les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être une composante des autres politiques de la Communauté* ». Cependant, si l'Acte unique européen crée la base juridique, il n'emporte pas création d'une politique. Il faudra attendre le Traité de Maastricht en 1992, pour qu'un titre soit consacré à la « *politique* » environnementale, dépassant ainsi le cadre d'une simple « *action de la Communauté* » en matière d'environnement²⁷⁵. Le principe d'intégration, quant à lui, est modifié littéralement. Plutôt que « *composante des autres politiques* », « *les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté* ». Le principe d'intégration est nommément désigné, par l'emploi du terme « *intégrées* ». Toutefois, si le Traité sur l'Union Européenne (ci-après TUE) étend le champ d'application du vote à la majorité qualifiée à l'environnement, le principe connaît des exceptions. Par exemple, les mesures relatives à la fiscalité environnementale ou à l'affectation des sols restent soumises au vote à l'unanimité (art. 130 S, § 2). Plus qu'une composante, la protection de l'environnement participe de la définition et de la mise en œuvre des politiques communautaires. L'intégration s'affirme et se précise. Elle se renforce et s'élargit avec le Traité d'Amsterdam.

Reprenant, peu ou prou, les termes du TUE, le Traité d'Amsterdam introduit un nouvel article 6 dont les dispositions renforcent le principe d'intégration et élargissent l'objectif global de protection. Au titre des *Principes*²⁷⁶ du TCE, « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier*

²⁷⁴ Acte unique européen, 28 février 1986, JOCE L 169, 29 juin 1987, p. 1.

²⁷⁵ TUDDEHAM Mark, *L'environnement et les traités européens. La Constitution européenne - Analyse des aspects relatifs à l'environnement et historique de la prise en compte de l'environnement dans les traités européens successifs*, Etudes documentaires n° 155, juin 2005, éd. Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique (CITEPA), p. 13. Les Etudes documentaires du CITEPA sont librement disponibles sur son site internet, rubrique « Publications », puis « Etudes documentaires » : <http://www.citepa.org>.

²⁷⁶ Intitulé de la Première partie du TCE.

afin de promouvoir le développement durable ». Ainsi placé en tête du Traité, le principe d'intégration se trouve renforcé. L'ajout de la promotion du développement durable reflète les modifications apportées jusqu'alors aux Traités pour l'appréhension de cette notion²⁷⁷. Plus encore, l'article 6 fait référence aux politiques *et* aux actions de la Communauté. Combinant la formulation de l'Acte unique, alors consacrée aux *actions* de la Communauté et la nouveauté apportée par le Traité de Maastricht, le Traité d'Amsterdam élargit le champ d'action du principe d'intégration. La référence à l'article 3 permet de lister les domaines où le principe d'intégration doit se concrétiser : la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, la politique commerciale, l'agriculture et la pêche, les transports, la recherche et le développement technologique, la protection d'un niveau élevé de la santé, etc... Pour Simon Charbonneau, l'article 6 du Traité a transformé le principe d'intégration en « *principe général de la Communauté européenne* » et « *apparaît comme le principal instrument politico-juridique de mise en œuvre du développement durable* »²⁷⁸. Il renforce le rôle du Parlement européen puisque désormais, l'article 130 S (art. 175 nouveau) retient la procédure de la codécision²⁷⁹, plaçant ainsi la politique environnementale sur un pied d'égalité avec les mesures d'harmonisation de l'article 100 A. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a repris dans la partie III, avec une modification légère, la formulation du Traité d'Amsterdam. L'article III-119 dispose que « *[l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie afin, en particulier, de promouvoir le développement durable* ».

Cet article reprend la formulation utilisée par la présidence du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Le Conseil invitait la Commission à présenter une stratégie pour atteindre l'objectif d'intégration « *des exigences de la protection de l'environnement dans les politiques et actions de la Communauté, en particulier afin de*

²⁷⁷ Le Traité d'Amsterdam a inséré la notion de développement durable dans le préambule du TUE (8^{ème} al. : « *Déterminer à promouvoir le développement économique et social de leur peuple, compte tenu du principe du développement durable* »), à l'article 2 du TUE (« *parvenir à un développement équilibré et durable* ») et à l'article 2 du TCE (« *promouvoir dans l'ensemble de la Communauté, un développement harmonieux, équilibré et durable* »).

²⁷⁸ CHARBONNEAU Simon, *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006, Paris, p. 65-66.

²⁷⁹ La procédure de codécision est définie à l'article 251 du TCE et permet l'adoption de la législation communautaire sur un principe de parité entre Parlement européen et Conseil.

promouvoir le développement durable »²⁸⁰, et ce avant le début de la session de juin 1998 qui allait amorcer le processus de Cardiff. La communication²⁸¹ de la Commission adoptée en mai 1998, repose sur différentes lignes directrices dont la mise en place d'actions prioritaires, la mise en place de l'Agenda 2000, l'application intégrée des engagements résultant du protocole de Kyoto²⁸² et l'établissement de bilans dans les politiques sectorielles de la Communauté. Neuf secteurs sont concernés : l'agriculture, les transports, l'énergie, le marché intérieur, l'industrie et le développement, la pêche, les affaires économiques et financières et enfin, les politiques commerciale et étrangère. Lors de la session de juin 1998 à Cardiff, le Conseil européen invitait les différentes formations du Conseil à élaborer des stratégies et des programmes pour intégrer les considérations environnementales dans leur domaine respectif. En 1999, lors du Conseil européen d'Helsinki, le Conseil prescrivait la mise en œuvre immédiate des politiques sectorielles dès qu'elles étaient adoptées. En 2001, le Conseil européen de Göteborg posait une pierre supplémentaire à la stratégie d'intégration par l'adoption d'une stratégie de l'Union européenne pour le développement durable²⁸³. Enfin, le sixième programme d'action en matière d'environnement²⁸⁴ a relancé le processus d'intégration par la programmation de l'élaboration de stratégies thématiques transversales.

Ces différentes étapes firent l'objet d'un bilan en 2004. Le rapport²⁸⁵ de la Commission rend compte des concrétisations et des efforts qui restent à faire pour l'intégration de l'environnement au sein des autres politiques communautaires. Certains secteurs comme les énergies renouvelables ou la politique agricole commune sont

²⁸⁰ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Luxembourg, 12 et 13 décembre 1997, § 56.

²⁸¹ Communication de la Commission au Conseil européen relative au « Partenariat pour l'intégration », du 27 mai 1998, COM (98) 333 final (non publiée).

²⁸² Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JOCE L 130, 15 mai 2002, p. 1.

²⁸³ Communication de la Commission Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg), COM (2001) 264 final (non publiée). La stratégie de la Commission fut reprise, en grande partie, dans les conclusions du Conseil européen de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001.

²⁸⁴ Communication de la commission sur le 6^{ème} programme communautaire d'action pour l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010, COM (2001) 31 final, JOCE C 154, 29 mai 2001, p. 218.

²⁸⁵ Document de travail de la Commission, du 1er juin 2004, « Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques - bilan du processus de Cardiff », COM (2004) 394, JOUE C 49, 28 février 2006, p. 23.

révélateurs d'améliorations concrètes et reflètent des engagements importants (§ 4). Toutefois, le bilan reste mitigé et la plupart des engagements pris doivent encore se concrétiser. Elle relève notamment un manque général de cohérence entre les différentes formations du Conseil, le manque de dynamisme dans la continuité du processus ou le manque de définition claire, laissant place à des stratégies « *fourre-tout* » (§ 4). La Commission considère que l'intégration admet que « *la politique environnementale ne peut à elle seule réaliser les améliorations nécessaires pour parvenir à un développement durable* » (§ 1). Elle soulignait dans le cinquième programme d'action « Vers un développement soutenable », que « *la stratégie fondamentale du programme vise à réaliser la pleine intégration de la politique environnementale dans les autres politiques concernées grâce à la participation efficace des principaux acteurs de la société, à l'élargissement et à l'approfondissement de la panoplie des instruments destinés à changer les comportements* »²⁸⁶. Mais l'intégration n'est pas seulement un objectif, elle est également un moyen « *pour parvenir à un développement durable* »²⁸⁷.

Comme nous le démontre cette première section, la protection de l'environnement en droit communautaire s'est construite au fur et à mesure de l'élargissement des objectifs de la Communauté européenne. Absente des premiers textes fondateurs, elle occupe aujourd'hui une place centrale dans toutes les politiques communautaires et interagit avec les principes du marché commun. D'abord entendu comme un cadre de vie, la protection de l'environnement était fortement liée à la préservation de la santé humaine. Des réglementations sectorielles furent ensuite consacrées à la protection des éléments naturels. L'affirmation des principes de précaution, de prévention et du pollueur-payeur ainsi que l'intégration de la protection de l'environnement dans le texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union ont soulevé les premières questions relatives à l'application de ces principes en droit positif.

²⁸⁶ Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, «Vers un développement soutenable», JOCE L 275, 10 octobre 1998, p. 1, point 14.

²⁸⁷ *Idem*, point 20.

D'un côté, les principes juridiquement contraignants du TCE sont difficilement mis en oeuvre du fait de la rigidité des mécanismes procéduraux. De l'autre, les principes affirmés dans la Charte des droits fondamentaux, instrument considéré comme déclaratoire, sont utilisés par les avocats généraux devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Ces exemples soulignent le décalage qui existe entre la théorie et la pratique du droit de l'environnement que nous mettrons en exergue tout au long de cette étude.

La protection de l'environnement en droit national a suivi, à peu de choses près, la même évolution avec cette particularité que l'insertion de la protection de l'environnement dans le bloc des textes fondamentaux fut consacrée plusieurs années après l'adoption de nombreuses réglementations sectorielles. L'intégration de la problématique des sols pollués au sein de ces législations se révèle ponctuelle et teintée d'utilitarisme. L'affirmation du droit à l'environnement au plus haut rang de la hiérarchie des normes aurait pu permettre un renouveau de cette approche pour appréhender le sol comme un milieu, au même titre que l'eau ou le littoral. Mais bien que l'adossement à la Constitution lui confère une valeur juridique supérieure, les juges lui ôtent toute force juridique, conditionnant son application à l'intervention du législateur (Section 2).

Section 2. La protection fragmentée de l'environnement en France

L'adoption de dispositions nationales spécifiquement dédiées à la pollution des sols fut tardive. Il existait, au sein de la législation relative aux installations classées²⁸⁸ et notamment du décret d'application du 21 septembre 1977²⁸⁹, des mesures permettant la remise en état des sites et sols pollués à la fin de l'exploitation d'une installation classée. Mais il a fallu attendre 1993 pour que les pouvoirs publics lancent une « véritable politique de traitement des sites et des sols pollués »²⁹⁰ par le biais d'une simple circulaire²⁹¹. Il existe une explication relativement simple à ce phénomène : le sol, contrairement à l'air ou à l'eau, est un objet de propriété privée. Dès lors, « sa protection ne concerne (...) que son propriétaire »²⁹². Néanmoins, il nous semble que cette affirmation est erronée. Différents textes, qu'il s'agisse de lois codifiées ou de dispositions constitutionnelles comme la Charte de l'environnement²⁹³, affirment que le territoire²⁹⁴ ou encore, l'environnement tel qu'il est défini à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement²⁹⁵, font partie du patrimoine commun de la nation. Autrement dit, le sol

²⁸⁸ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L. 511-1 s. du Code de l'environnement).

²⁸⁹ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifié par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).

²⁹⁰ DEFRANCE Gustave, « La politique nationale en matière de site et sols pollués : orientations et mise en œuvre », *BDEI*, 1995, n° spécial, p. 3, cité in BOIVIN Jean-Pierre, *Les installations classées. Traité pratique du droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, coll. Analyse Juridique, 2^{ème} éd., 2003, Paris, p. 345.

²⁹¹ Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués (non publiée). Le texte de la circulaire est disponible sur le portail de la prévention des risques et des pollutions du Ministère de l'écologie : <http://www.aida.ineris.fr/>.

²⁹² DE MALAFOSSE Jehan, « La protection de la faune terrestre contre les pesticides », *Revue de droit rural*, 1976, n° 6, p. 37, cité in PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5^{ème} éd., 2004, Paris, p. 589.

²⁹³ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005, p. 3697.

²⁹⁴ Article L. 110 du Code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation ».

²⁹⁵ Article L. 110-1 du Code de l'environnement : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ».

n'est pas seulement un bien individuel en tant que surface, il est aussi, en théorie, un bien commun en tant que milieu. Il convient de prendre en compte cette dynamique dans l'usage que l'on fait du bien considéré. Nous le verrons, il est envisageable d'avancer la théorie selon laquelle la propriété que l'on détient sur le sol remplit une fonction sociale, voire écologique²⁹⁶. Cependant, cette théorie ne fut pas retenue, ni même semble-t-il, envisagée par les institutions françaises. Dès lors, on comprend la réticence du législateur à adopter des textes clairs traitant de la pollution des sols. Comment établir des restrictions d'usage généralisées pour un objet dont le propriétaire jouit et dispose librement en vertu de son droit de propriété ?

La politique ainsi lancée au début des années 1990, est fondée sur trois éléments majeurs. Le premier considère que ce n'est pas tant la présence de polluants dans le sol qui pose problème que le fait que ces derniers puissent être mobiles et susceptibles d'affecter une population exposée ou l'environnement (notamment l'eau et les écosystèmes). Il convient de garder à l'esprit que le sol est avant tout un milieu d'échanges et d'interactions dont la capillarité peut entraîner des dommages graves pour les autres milieux. Ensuite, l'impact d'un site pollué concerne les eaux souterraines dans la quasi-totalité des cas. L'impact sur la santé de l'homme est donc probable. Enfin, conserver la mémoire d'un site pollué et veiller à l'information des opérateurs ou aménageurs sont indispensables pour éviter qu'un site pollué, mais sans impact immédiat, puisse à l'avenir poser problème en raison de travaux ou d'un nouvel usage. Cette préoccupation a donné naissance à la base de données sur les sites et sols pollués, BASOL²⁹⁷, qui recense les sites pollués ou potentiellement pollués, en conserve la mémoire et fournit des informations aux acteurs de l'urbanisme ou du foncier.

Contrairement à l'eau, aux déchets, au bruit, au paysage, il n'existe toujours pas en France de « loi-cadre » relative aux sols pollués. Toutefois, plusieurs textes traitant de la protection de l'environnement contiennent quelques dispositions relatives à la gestion des sols pollués (§2). Cette réglementation est sans nul doute, appelée à évoluer sous l'influence des normes supérieures, qu'elles soient communautaires ou

²⁹⁶ Voir *infra*, Seconde Partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, §2, « Repenser la propriété du sol : vers une fonction écologique de la propriété privé », p. 534 s.

²⁹⁷ Site institutionnel BASOL : <http://basol.environnement.gouv.fr/> .

constitutionnelles. La Charte de l'environnement adoptée en mars 2005 a permis de franchir un nouveau cap en matière de protection de l'environnement, créant un droit à l'environnement, s'alignant ainsi sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (§1).

§1. La Charte de l'environnement : de la consécration du droit à l'environnement à la paralysie jurisprudentielle

Pour comprendre l'impact de l'adoption de la Charte de l'environnement, il paraît nécessaire de la replacer dans l'évolution du droit de l'environnement²⁹⁸. Le droit de l'environnement était tout d'abord, un droit *sur* la protection de la nature jusqu'au milieu des années 1970. L'intervention du juge prenant en compte les éventuelles atteintes à l'environnement de façon presque surabondante²⁹⁹ et l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature³⁰⁰ l'ont transformé en un droit *de* l'environnement. Puis, sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le droit de l'environnement, en intégrant le droit au respect de la vie privée et le droit à la vie³⁰¹ est devenu un droit *à* l'environnement³⁰². Ainsi, dans sa jurisprudence *Lopez Ostra*³⁰³, s'appuyant sur l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'homme

²⁹⁸ Voir notamment le rapport du 6 juillet 1994, « Droits de l'homme et environnement », établi par Mme Fatma Zohra KSENTINI, ref. E/CN.4/Sub.2/1994/9, p. 9 et s.

²⁹⁹ Citons l'affaire dite « des boues rouges de Cassis » où le Conseil d'Etat, plutôt que de se limiter à constater que les travaux de canalisation entraient dans le cadre législatif et étaient donc d'utilité publique, a souligné que les déversements ne porteraient pas « atteinte à la santé publique, ou à la faune et à la flore sous-marine » (CE, 15 mars 1968, *Commune de Cassis*, rec. Leb. p. 189). Par ailleurs, cette jurisprudence posait, parmi d'autres, les prémices de la théorie du bilan consacré quelques années plus tard dans la jurisprudence Ville-Nouvelle-Est (CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville-Nouvelle-Est*, req. n° 78825, rec. Leb. p. 409 ; concl. BRAIBANT Guy, *RA*, 1971, p. 422 ; Chron. LABETOULLE et CABANNES, *AJDA* 1971, p. 404 ; note LEMASURIER, *D.*, 1972, p. 194 ; WALINE, *RDP*, 1972, p. 454 ; HOMONT, *JCP G.*, 1971, II, p. 16873 ; VIROLE, *CJEG*, 1972, p. 38).

³⁰⁰ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO, 13 juillet 1976, p. 4203.

³⁰¹ CEDH, 30 novembre 2004, *Önerildiz c/ Turquie*, req. n° 48939/99 ; TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; RABILLER Stéphanie, « La CEDH sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », *AJDA*, n° 20, 30 mai 2005, p. 1133-1138.

³⁰² Pour Michel Prieur, « la reconnaissance du droit de l'homme à l'environnement est une condition nécessaire à la mise en oeuvre de l'objectif du développement durable ». PRIEUR Michel, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », colloque de Ouagadougou, « Développement durable : leçons et perspectives », 1er au 4 juin 2004, p. 104. Texte disponible sur le site internet du colloque : <http://www.francophonie-durable.org/>

³⁰³ CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, req. n° 16798/90, rec. CEDH A 303-C, p. 39.

qui dispose que « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance », la Cour européenne des droits de l'homme condamne l'Etat espagnol en soulignant qu' « il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée » (point 51)³⁰⁴. Retraçant cette évolution, Christian Huglo considère que le droit de l'environnement est un droit colonisateur³⁰⁵.

Dès lors, on ne peut affirmer que la Charte consacre de nouveaux droits. Certes, elle donne une nouvelle valeur aux principes d'ores et déjà établis en les « adossant »³⁰⁶ à la Constitution. Cependant, si elle reprend ces principes déjà affirmés comme le principe de précaution ou le principe de prévention, la formulation maladroite tend parfois à la régression (A). Enfin, la question de son invocabilité reste en suspens, du fait de la généralité des termes employés et de l'interprétation des juges (B).

A. Des principes constitutionnels lacunaires

Sans revenir en détail sur l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement et sans remettre en cause la valeur et la portée du texte, nous constatons que certains de ses articles présentent des imperfections et des lacunes. Des termes généraux ont été retenus nécessitant parfois l'adoption de lois précisant les

³⁰⁴ La jurisprudence ultérieure de la Cour européenne des droits de l'homme va élargir le champ d'application de l'article 8 de la Convention aux risques environnementaux. Elle va notamment admettre que la crainte des requérants découlant des effets dangereux d'une activité présente « *un lien suffisamment étroit avec la vie privée et familiale* » pour appliquer l'article 8 (CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin et a. c/ Turquie*, req. n° 46117/99 ; TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; note BENOIT Lilian, *Environnement*, janvier 2005, p. 24-26), cité in SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. Droit fondamental, 8ème éd., 2006, Paris, p. 452.

³⁰⁵ Propos recueillis lors de l'émission radiophonique « Le bien commun », consacrée à la Charte de l'environnement, 11 mars 2006, France Culture.

³⁰⁶ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

conditions d'application de ces principes. Si les doutes sur la valeur constitutionnelle de la Charte furent rapidement levés (1), d'autres subsistent quant à sa portée juridique (2).

1. Une valeur constitutionnelle évidente

Comme l'affirment certains auteurs, « [à] partir du moment où le choix de la voie constitutionnelle était retenu, l'accord s'établissait à peu près sans débat sur la valeur, elle-même constitutionnelle, de la Charte »³⁰⁷. De nombreuses controverses sont nées de la valeur qu'il convenait d'accorder à la Charte et aux droits qu'elle consacrait. Comme le soulignent Patricia Savin et Laurent Verdier, « la formule de l'adossement était nouvelle et avait donné lieu à de nombreuses spéculations »³⁰⁸. L'expression « adossement »³⁰⁹ est pertinente dans la mesure où il ne s'agissait pas de modifier la Constitution, mais d'intégrer un renvoi à la Charte dans le préambule de la Constitution de 1958, dont la valeur constitutionnelle est indiscutable³¹⁰. Tandis que certains auteurs précisaient que ce renvoi l'intègre dans le *corpus juris* du texte constitutionnel³¹¹, d'autres³¹² estimaient qu'il fallait attendre une décision du Conseil constitutionnel pour trancher sur la valeur de la Charte.

³⁰⁷ CHAHID-NOURAÏ Noël, « La portée de la charte pour le juge ordinaire », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1175.

³⁰⁸ SAVIN Patricia et VERDIER Laurent, « Charte de l'environnement : premières applications jurisprudentielles en matière constitutionnelle et contentieuses », comm. TA Châlons-en-Champagne, ord. 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel et autres*, req. n° 0500828, *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 252-255.

³⁰⁹ Dans son discours prononcé à Avranches le 18 mars 2002, le Président de la République, Jacques Chirac précisait : « Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une Charte adossée à la Constitution ». Cité in GARREAU Olivier, « La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement », in *Environnements*, Mélanges en l'honneur de Jean-Philippe COLSON, PU Grenoble, juin 2004, p. 279.

³¹⁰ La question de la valeur juridique du préambule de 1958 a été tranchée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, n° 44-DC. Explicitant la référence au préambule « en en tirant expressément les "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République", le Conseil constitutionnel montre qu'il entend mettre en oeuvre tous les textes auxquels renvoie le Préambule, y compris ceux qui contiennent les formules les plus incertaines (...) ». FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 14ème éd., 2007, p. 245. La valeur juridique du préambule de 1958 avait par ailleurs été reconnue par le Conseil d'Etat dans sa décision du 12 février 1960, *Société Eky* (rec. Leb., p. 101 ; note VEDEL Georges, *JCP*, 1960, II, n° 11 629 bis ; note L'HUILLIER, *D.*, 1960, p. 236.).

³¹¹ RENOUX Thierry S. et de VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, Litec, coll. Juriscode, 2005, Paris, p. 313, n° 677.

Le Conseil constitutionnel ouvra la voie en mars 2005³¹³, en précisant que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe n'était pas contraire à la Charte de l'environnement. Il confirma cette solution en avril en contrôlant, sommairement, la constitutionnalité de la loi du 3 mai 2005³¹⁴ renforçant la sécurité et la sûreté maritime par rapport à la Charte de l'environnement³¹⁵, et plus particulièrement aux principes d'intégration et de développement durable de l'article 6³¹⁶. En l'espèce, les requérants avançaient l'argument selon lequel la loi créant le registre international français organisait le critère du « moins disant social », ce qui portait préjudice à la sécurité maritime et donc au principe d'intégration des préoccupations environnementales au sein des législations sectorielles (considérant n° 36). Citant l'article de loi concerné, le Conseil constitutionnel répond simplement que l'article 4 de la loi ne méconnaît pas les exigences de l'article 6 de la Charte (considérant n° 38). L'examen de la disposition législative à la lumière de l'article 6 de la Charte de l'environnement indique clairement la valeur constitutionnelle de cet article.

En 2008, lors de l'examen de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés³¹⁷, le Conseil constitutionnel³¹⁸ affirme explicitement la valeur constitutionnelle de l'ensemble de la Charte de l'environnement. Après avoir cité l'article 5 de la Charte, le Conseil constitutionnel souligne que « *ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif (...)* ».

³¹² Opinion de M. Christophe Caresche, Examen du projet de loi relatif à la charte de l'environnement, deuxième séance du 25 mai 2004, devant l'Assemblée nationale.

³¹³ CC, 24 mars 2005, sur requêtes de MM. Hauchemaille et Meyet, rec. CC, p. 56, JO, 31 mars 2005, p. 5834.

³¹⁴ Loi n° 2005-412, du 3 mai 2005, relative à la création du registre international français, JO n° 103, 4 mai 2005, p. 7697.

³¹⁵ CC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, n° 2005-514 DC, JO, 4 mai 2005, p. 7702.

³¹⁶ L'article 6 dispose : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

³¹⁷ Loi n° 2008-595, du 25 juin 2008, relative aux organismes génétiquement modifiés, JO n° 148, 26 juin 2008, p. 10218 ; comm. TROUILLY Pascal, *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, comm. n° 123.

³¹⁸ CC, 19 juin 2008, *Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*, 2008-564 DC, JO n° 148, 26 juin 2008, p. 10228.

La valeur constitutionnelle de la Charte est clairement affirmée par le Conseil constitutionnel, suivi par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Commune d'Annecy*³¹⁹ qui prend acte de l'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité. Toutefois, des questions subsistent quant à la portée de ses dispositions (2).

2. Une portée limitée

Outre un préambule pour le moins sommaire³²⁰, certains des principes fondamentaux retenus par la Charte sont formulés dans des termes très généraux. L'article premier consacre pour chacun « *le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Autrement dit, la Charte renvoie à une certaine qualité de vie, représentative d'un équilibre entre les milieux, les espaces sans compromettre la santé. Si l'on suit Bertrand Mathieu, on peut s'interroger sur la portée juridique ce nouveau droit à l'environnement : liberté fondamentale ou objectif à valeur constitutionnelle ? Michel Prieur considère que le droit ainsi consacré est un « *droit fondamental subjectif et un droit créance* »³²¹ dont chacun peut se prévaloir, permettant ainsi de défendre les droits individuels (« *Chacun a droit* »). On en déduit que les droits ainsi consacrés sont tout à fait invocables et justiciables devant les juges. Ce droit-créance est également source de devoir, car si chacun peut s'en prévaloir, toute personne, selon l'article 2 de la Charte, doit « *prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Pour définir l'objet de ce droit et de ce devoir, Michel Prieur fait référence à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement qui « *explicite lui-même en détail le contenu de l'environnement* », soulignant que « *le nouveau droit de l'homme est concret et visible et répond bien aux exigences*

³¹⁹ CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931 ; concl. AGUILA Yann, *Droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p. 19-31

³²⁰ Bertrand Mathieu souligne à ce propos que l'exposé des motifs « *témoigne d'une philosophie ambiguë et d'un certain bricolage conceptuel* ». MATHIEU Bertrand, « La portée de la Charte pour le juge constitutionnel », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1170.

³²¹ PRIEUR Michel, « *Les nouveaux droits* », Dossier spécial « La Charte de l'environnement », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1159.

d'intelligibilité et d'accessibilité »³²². Or, l'interprétation littérale de l'article L. 110-1 précité écarte les sols *ab initio*. En effet, cet article ne concerne que les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques. Dans cette perspective, le droit-créance et subjectif institué par la Charte ne peut être invoqué à l'appui d'un recours contestant une atteinte à la préservation des sols, sauf à le considérer, à l'instar de la Commission européenne³²³, comme un milieu naturel, comme une ressource³²⁴ ou comme un milieu participant à un environnement équilibré³²⁵.

Par ailleurs, la Charte de l'environnement constitutionnalise un principe que l'on aurait pu assimiler au principe pollueur-payeur. Son article 4 dispose : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Le Code de l'environnement énonce le principe pollueur-payeur à l'article L. 110-1, II, 3°, « *selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ». Si l'on considère que l'article 4 de la Charte renvoie au principe pollueur-payeur, force est de constater la régression évidente des dispositions constitutionnelles par rapport aux dispositions législatives : il n'est plus question de prévention ou de réduction dans la Charte et le responsable « contribue » à la réparation des dommages. Il ne s'agit plus pour Christian Huglo d'une obligation de réparation, mais d'une action de « *charité* »³²⁶. Si le terme est un peu fort, dans la mesure où la Charte pose une obligation (« *Toute personne doit contribuer (...)* ») alors que la charité renvoie à un acte de volonté, il illustre cependant la regrettable régression du principe. Cela étant, elle sera très certainement plus théorique que pratique puisque le juge administratif exige la transposition législative des dispositions de la Charte pour permettre leur application directe³²⁷. Or, dans l'hypothèse où l'on considère que l'article

³²² *Idem*, p. 1160.

³²³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final.

³²⁴ Voir *infra*, Première Partie, Titre 2, Chapitre 1, « Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols », p. 179 et s.

³²⁵ Article 1 de la Charte de l'environnement.

³²⁶ Propos de Christian Huglo recueillis lors de l'émission radiophonique « Le bien commun », consacrée à la Charte de l'environnement, 11 mars 2006, France culture.

³²⁷ Voir *infra*, CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, req. n° 282456 ; concl. GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5,

4 constitutionnalise le principe pollueur-payeur, ce dernier est déjà consacré par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Dès lors, sauf à considérer que la loi est contraire à la Constitution en posant une obligation plus contraignante - ce qui irait à l'encontre de l'intérêt général et des acquis environnementaux³²⁸ - c'est le Code de l'environnement qui s'appliquera.

Enfin, la Charte consacre à l'article 6, le principe de l'intégration de la protection de l'environnement dans les politiques publiques. Ce principe d'intégration se heurte au principe d'indépendance des législations³²⁹ dont une application jurisprudentielle récente nous montre les limites³³⁰. Déjà affirmé dans un arrêt du 20 avril 2005³³¹, le Conseil d'Etat rejette l'argument des requérants selon lequel une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme méconnaît le principe de précaution de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (aujourd'hui constitutionnalisé à l'article 5 de la Charte de l'environnement) au nom du principe de l'indépendance des législations³³². Le Conseil d'Etat affirme que « *ces dispositions ne sont pas au nombre de celles que doit prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme* »³³³. Le juge refuse d'intégrer le principe de précaution comme « *un élément standard du contrôle de légalité* »³³⁴. Or, l'article 5 de la Charte constitutionnelle semble être le seul article d'applicabilité directe³³⁵ et l'attribution de la valeur constitutionnelle au principe de précaution implique son respect par les normes

septembre 2006, p. 41-45 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

³²⁸ PRIEUR Michel, « Du bon usage de la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2005, Etude 5, p. 8.

³²⁹ CE, 28 décembre 2007, *M. Denis B.*, req. n° 278225 ; GILLIG David, « La circonstance que les risques qu'un projet de construction comporte pour la sécurité ou la salubrité publique, seraient liés à une activité régie par la législation relative aux installations classées ne fait pas obstacle, par elle-même, à la délivrance d'un permis de construire », *Environnement*, n° 3, mars 2008, comm. 54.

³³⁰ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Goudan*, req. n° 02BX01286 ; DEHARBE David, « L'application du principe d'indépendance des législations », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 371-372.

³³¹ CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, req. n° 248233 ; concl. AGUILA Yann, « Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1191-1196.

³³² Voir *infra*, Première partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, § 2, A, « Les aménagements du principe », p. 167 s. sur les aménagements du principe d'indépendance des législations.

³³³ CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, *op. cit.*

³³⁴ GROS Manuel, « L'appréciation par le juge du principe de précaution et du principe de prévention », note sur CE, 4 août 2006, *Comité de réflexion, d'information et de lutte antinucléaire et association Réseau Sortir du nucléaire*, req. n° 254948, *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 365.

³³⁵ Selon RENOUX S. Thierry et de VILLIERS Michel, *Code constitutionnel, op. cit.*, p. 314, n° 679.

inférieures. Pourtant, en retenant cette solution, le juge est en adéquation avec les débats parlementaires autour du principe de précaution. La lecture de l'avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques du 16 juin 2004³³⁶ révèle que l'insertion de précisions sur le renvoi à des dispositions législatives était inutile pour l'article 5, « *principe constitutionnel d'application directe* ». En effet, la modification de l'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur pour préciser les conditions d'application de l'article 5³³⁷. Dès lors, en l'absence de dispositions législatives précisant la Charte et compte tenu de l'interdiction faite au juge de statuer *ultra petita*³³⁸, la Charte constitutionnelle n'aura pas de véritable portée.

Si la valeur constitutionnelle de la Charte ne fait aucun doute, preuve en est du contrôle de constitutionnalité du Conseil Constitutionnel de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français tendant à renforcer la sécurité et la sûreté maritime³³⁹, l'invocabilité des dispositions de la Charte à l'appui de recours en annulation fait l'objet de controverses. Pour Bertrand Mathieu, « *cette charte aura la portée que lui donnera le juge. Elle contient beaucoup de potentialités et porte peu d'effets immédiats, sinon une accentuation de la prise en compte de l'environnement au titre des exigences d'intérêt général (...)* »³⁴⁰ (B).

³³⁶ Avis n° 353, du 16 juin 2004, de Jean BIZET, fait au nom de la Commission des affaires économiques.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ GOHIN Olivier, *Contentieux administratif*, Litec, 5ème éd., 2007, p. 232.

³³⁹ CC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, n° 2005-514 DC, JO, 4 mai 2005, p. 7702.

³⁴⁰ MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 148.

B. Une invocabilité discutée

La référence aux dispositions de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel lors du contrôle de constitutionnalité d'une loi prouve que les dispositions de la Charte ont la même valeur que les autres dispositions du bloc de constitutionnalité. Mais il fallait attendre les premiers contentieux de l'annulation pour mesurer la portée des dispositions de la Charte. C'est le juge des référés qui a inauguré la jurisprudence en la matière. Contre toute attente, il a examiné et accueilli les moyens tirés de la violation de certaines dispositions de la Charte, notamment l'article premier qui dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » (1). Toutefois, la position audacieuse du juge des référés ne fut pas suivie par le juge suprême qui censura cette solution en 2006 (2).

1. La position audacieuse du juge des référés

C'est seulement un peu plus d'un mois après la promulgation de la loi constitutionnelle de mars 2005 que le juge administratif des référés a rendu sa première décision³⁴¹ appliquant les dispositions de la Charte de l'environnement. Pour rappeler brièvement les faits, une rave-party (« Teknival ») devait se tenir dans la Marne, et plus précisément sur un site classé en Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique (ZNIEFF), désigné Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) et devant être intégré au réseau Natura 2000. Des associations de protection de l'environnement ont saisi le juge administratif des référés pour demander d'enjoindre au préfet de prendre les mesures nécessaires pour l'interdiction de la manifestation afin de protéger le site sensible et son écosystème. Sur la base de l'article L. 521-2 du Code de

³⁴¹ TA Châlons-en-Champagne, ord. du 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires des espaces naturels*, req. n° 0500828, 0500829 et 0500830 ; NOUZHA Christophe, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », *Environnement*, Août-septembre 2005, p. 22-24.

Justice Administrative³⁴², les requérants devaient notamment, démontrer qu'il y avait urgence pour intervenir et qu'une liberté fondamentale était en cause. Pour ce faire, le juge des référés considère qu'« en " adossant " à la Constitution une Charte de l'environnement, qui proclame en son article 1 que " Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ", le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en " liberté fondamentale " de valeur constitutionnelle ». Ainsi donc, l'inaction du préfet pour empêcher la manifestation qui faisait peser une menace sur la préservation de l'écosystème, constituait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

La conclusion peut paraître hâtive lorsque l'on connaît les tergiversations autour de la définition de liberté fondamentale ou de droit fondamental. Certains auteurs³⁴³ considèrent en effet que le droit à l'environnement est un droit de troisième génération, c'est-à-dire un droit de solidarité, à l'instar du droit à la paix ou du droit au développement. Plus encore, il est un droit universel. Nous l'avons vu, la difficulté est celle de savoir si ces droits sont justiciables. Pour répondre à cette question, Michel Prieur souligne que la rédaction de l'article 1^{er} de la Charte (« Chacun a droit ») implique nécessairement un droit subjectif³⁴⁴. Or, les droits subjectifs étant « les moyens de défense des droits individuels, ils sont donc nécessairement justiciables dans un Etat de droit »³⁴⁵. Ce subjectivisme a pour conséquence la confrontation des différents droits de l'homme découlant de situations subjectives. Comment concilier des droits qui, *a priori*³⁴⁶, sont placés sur un pied d'égalité ? D'autres répondent « qu'en pareil cas, il y a

³⁴² L'article L. 521-2 du CJA dispose : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

³⁴³ FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, PENA-SOLER Annabelle, PFERSMANN Otto, PINI Joseph, ROUX André, SCOFFONI Guy, TREMEAU Jérôme, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, Précis, 4^{ème} éd., 2007, Paris, p. 49.

³⁴⁴ PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *op. cit.*, p 1159.

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ Certains auteurs considèrent que la Charte consacre majoritairement, des objectifs à valeur constitutionnelle. Voir par exemple, RENOUX S. Thierry et de Villiers Michel, *Code constitutionnel, op. cit.*, p. 314, n° 679 ; MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 148. Voir aussi le rapport de KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992), 12 mai 2004, n° 1595, p. 72-75.

lieu d'arbitrer sinon entre les sujets (ce qui est impossible par hypothèse), du moins entre les valeurs portées par les droits en opposition »³⁴⁷. Or, une grande partie de la doctrine considère le droit à l'environnement comme étant un droit universel, attribué à l'humanité et non à chaque individu. Partant, il n'est pas justiciable tel que formulé dans la Charte sans une intervention du législateur³⁴⁸. D'autres considèrent à l'inverse, que la constitutionnalité entraîne la fondamentale³⁴⁹ : puisque la Charte de l'environnement est incluse dans le bloc de Constitutionnalité³⁵⁰ et énoncée à l'alinéa premier du préambule de 1958³⁵¹, elle possède une valeur constitutionnelle. Or, « un principe consacré constitutionnellement ne s'est jamais vu refuser la qualité de liberté fondamentale »³⁵².

Par la suite, les juges des référés ont suivi la solution du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne puisque la solution fut réitérée par deux ordonnances en mai 2006³⁵³. Dans la décision du TA de Marseille du 24 mai 2006, l'article premier de la Charte fut invoqué à propos de l'affaire de la décharge d'Entressen³⁵⁴. A la suite de la décision de fermeture de la décharge, un arrêté préfectoral du 12 janvier 2006 donne l'autorisation d'exploitation d'un centre de traitement multifilières de déchets ménagers avec valorisation énergétique sur le territoire de la commune de Fos-sur-Mer. A l'appui

³⁴⁷ FAVOREU Louis, GAÏA Patrick (...), *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 55.

³⁴⁸ Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux considèrent ainsi que « si la capacité des générations futures à se développer se trouve ainsi protégée par la Charte, celles-ci ne sauraient cependant être " des titulaires fantômes de droits subjectifs " » ; MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, Paris, p. 464, cité in RENOUX S. Thierry et de Villiers Michel, *Code constitutionnel*, op. cit., p. 316, n° 682. Voir également, MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », op. cit., p. 148.

³⁴⁹ FAVOREU Louis, « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés », *D.*, n° 22, 2001, p. 1739-1744.

³⁵⁰ « L'adossement " de la Charte à la Constitution inclut à l'évidence la Charte de l'environnement dans le Bloc de constitutionnalité puisque, en effet, l'alinéa 1er du préambule de la Constitution de 1958 est complété de façon à opérer un renvoi au texte de la Charte » : GLIKSMAN Xavière, « La Charte de l'environnement et la notion de liberté fondamentale dans la procédure de référé-liberté », *Les annales du droit*, n° 1, janvier 2007, Publication de l'Université de Rouen et du Havre, p. 129.

³⁵¹ Dont la valeur juridique constitutionnelle fut reconnue dans la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, n° 71-44 DC, rec. CC, p. 29 ; JO, 18 juillet 1971, p. 7114

³⁵² GLIKSMAN Xavière, op. cit., p. 132.

³⁵³ TA Marseille, réf., 18 mai 2006, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, req. n° 0603291, cité in HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, « La charte de l'environnement deux après : le Conseil d'Etat hésite, les autres juridictions tranchent (2ème partie) », *RJE*, n° 4/2007, p. 438 et TA Marseille, réf., 24 mai 2006, *Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, SAN Ouest Provence et Association Fare Sud*, req. n° 0602560, n° 0602661 et n° 0602824 ; note DELHOSTE Marie-France, « Première contestation par le juge administratif du droit de polluer », *Environnement*, décembre 2006, p. 16-18.

³⁵⁴ TA Marseille, réf., 24 mai 2006, op. cit.

d'une demande de référé-suspension³⁵⁵, les requérants font valoir que l'installation « présente des risques d'atteintes graves à l'environnement et méconnaît le droit à un environnement sain tel que garanti à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution »³⁵⁶. Après avoir caractérisé l'urgence, le juge des référés relève que le doute sérieux exigé par l'article L. 521-1 du Code de Justice administrative se concrétise par le fait que les rejets que produira l'installation aggraveront « une situation caractérisée dans la zone de Fos-sur-Mer, ce qui est constant, par des taux d'émission de certains polluants excédant d'ores et déjà les seuils fixés par les décrets ». Ainsi, bien que l'installation respectait les normes de rejets fixées par décret, la saturation de la zone en polluants a permis au juge administratif d'interdire l'ouverture d'une installation « au motif de la constitutionnalité du droit à un environnement sain »³⁵⁷.

Cette espèce est une parfaite illustration de la confrontation des droits de l'homme et des libertés. Sont en présence la liberté d'entreprendre et le droit à un environnement sain. Pour trancher le litige, le juge utilise la proportionnalité. Eu égard à la situation déjà préoccupante de la qualité de l'environnement et de ses répercussions sur la santé des populations avoisinantes, le juge a pu considérer que les rejets futurs, quand bien même respectueux de la réglementation, seraient fortement préjudiciables pour le milieu. Le juge s'est fait gestionnaire des effets cumulés des pollutions et par application du principe de proportionnalité (et de précaution) a décidé de la primauté du droit à l'environnement sain.

Cependant, si le juge des référés a adopté une position nouvelle, la perspective d'invoquer directement la Charte à l'appui de recours contre des actes administratifs n'est pas partagée par le Conseil d'Etat (2).

³⁵⁵ L'article L. 521-1, al. 1 du CJA dispose : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait un état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

³⁵⁶ DELHOSTE Marie-France, « Première contestation par le juge administratif du droit de polluer », *op. cit.*, p. 17.

³⁵⁷ *Idem*, p. 18.

2. La réserve du Conseil d'Etat

La position du Conseil d'Etat était attendue. Il l'a formulé dans un arrêt du 19 juin 2006³⁵⁸ concernant un arrêté du ministère de l'Ecologie et du développement durable fixant les règles techniques devant être satisfaites par les élevages de bovins, de volailles ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. L'association Eaux et Rivières de Bretagne demanda l'annulation de l'arrêté (ou de son article 16, à titre subsidiaire) pour erreur manifeste d'appréciation du ministre dans l'estimation de la distance d'isolement minimale entre les habitations et les zones d'épandage. A ce titre, l'association soulevait des moyens tirés des articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement. La question qui se posait au Conseil d'Etat était donc celle de savoir si les articles de la Charte pouvaient être invoqués directement à l'appui d'un recours en annulation.

Le Conseil d'Etat, dans un considérant de principe repris en 2008³⁵⁹, affirme que le caractère trop général et imprécis des articles de la Charte implique que la légalité des décisions doit s'apprécier au regard des dispositions législatives assurant la mise en œuvre des principes des articles 1, 2 et 6 de la Charte : « *Considérant que lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés aux articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement de 2004, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport à ces dispositions, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte ; qu'ainsi, la légalité de l'arrêté attaqué doit être appréciée au regard des dispositions du Code de*

³⁵⁸ CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, req. n° 282456 ; concl. GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5, septembre 2006, p. 41-45 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

³⁵⁹ CE, 7 mai 2008, *Association ornithologique et mammalogique de Saône et Loire*, req. n° 309285 ; Comm. TROUILLY Pascal, « Analyse des effets de l'équipement futur sur la faune et la flore », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 91.

l'environnement qui imposent aux installations classées des sujétions destinées notamment à la protection de l'eau ». En s'attachant à la lecture stricte de la Charte, on constate qu'aucun des articles invoqués par les requérants ne renvoie à une loi pour son application, alors que l'article 4 renvoie explicitement aux « *conditions définies par la loi* » pour sa mise en œuvre. En l'absence de renvoi à l'adoption ultérieure d'une loi, « *il est bien évident que ces obligations s'imposent directement et sont invocables devant tous les tribunaux* »³⁶⁰. Sinon, pourquoi le constituant aurait-il pris la peine de préciser par exemple, que le droit à l'information et à la participation prévu à l'article 7 s'exerce dans les « *conditions et limites prévues par la loi* » ? A cet argument, pourrait être opposé celui selon lequel l'article 3 de la loi constitutionnelle³⁶¹ adossant la Charte à la Constitution prévoit la compétence du législateur pour « *déterminer les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement* » en modifiant l'article 34 de la Constitution. Dès lors, on peut s'interroger sur la pertinence de cette précision dans le texte de la Charte. Le projet de loi³⁶² présenté par le gouvernement en 2003 ne comportait aucune disposition modifiant l'article 34 de la Constitution. L'article 3 de la loi constitutionnelle, modifiant l'article 34 de la Constitution a été inséré sous la pression des parlementaires. Craignant une inflation des recours devant les tribunaux, ils soulignaient que cet ajout confèrerait une « *réalité législative* »³⁶³ à la Charte et permettrait le contrôle concret par le Conseil constitutionnel. Lors des débats devant l'Assemblée nationale³⁶⁴, Nathalie Kosciusko-Morizet précisait que l'intervention du législateur est « *désormais juridiquement garantie* ».

L'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 2006 semble dégager trois hypothèses³⁶⁵. Tout d'abord, lorsqu'existe une loi « nouvelle » mettant en application la Charte de l'environnement, cette loi sera la norme de référence pour l'exercice du contrôle de

³⁶⁰ HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, « La charte de l'environnement deux ans après : chronique d'une anesthésie au Palais-Royal (1ère partie) », *RJE*, n° 3/2007, p. 281.

³⁶¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

³⁶² Projet de loi constitutionnelle n° 992, du 27 juin 2003, relatif à la Charte de l'environnement.

³⁶³ Amendement n° 53, 12 mai 2004, présenté par Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET au nom de la Commission des lois.

³⁶⁴ Deuxième séance du 25 mai 2004.

³⁶⁵ FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 11.

légalité par le juge administratif. Jusqu'à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008³⁶⁶, lorsque le règlement tirait son vice d'inconstitutionnalité de la loi, la théorie de la loi-écran³⁶⁷ s'appliquait³⁶⁸ et le juge administratif se déclarait incompétent pour examiner le moyen. Toutefois, depuis l'insertion de l'exception d'inconstitutionnalité par le nouvel article 61-1 de la Constitution³⁶⁹, le Conseil constitutionnel peut être saisi sur renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation. La mise en oeuvre du mécanisme dépendra donc de l'interprétation des juridictions suprêmes quant à la question de la constitutionnalité de la loi. Ensuite dans la deuxième hypothèse, le juge administratif examinera la légalité par rapport à une loi adoptée antérieurement à la Charte et qui met en oeuvre ses dispositions³⁷⁰. Dans le considérant de principe de sa décision du 19 juin 2006³⁷¹, le juge envisage deux possibilités. Si la loi antérieure est compatible avec les dispositions constitutionnelles, la légalité de l'acte réglementaire sera contrôlée par rapport à cette loi. En revanche, si la loi est incompatible et par un raisonnement *a contrario*, l'arrêt du Conseil d'Etat suggère de prononcer l'abrogation implicite³⁷² de la loi. Laurent Fonbaustier considère qu'il s'agit pour le juge ordinaire d'effectuer un

³⁶⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JO n° 171, 24 juillet 2008, p. 11890.

³⁶⁷ Théorie selon laquelle le juge administratif est incompétent pour examiner le moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'un acte réglementaire dès lors qu'il tire son vice de la loi qui l'a fondé, puisque cela amènerait le juge administratif à contrôler la constitutionnalité de la loi. CE, 6 novembre 1936, *Arrighi*, rec. Leb., p. 966 et CE, 20 octobre 1989, *Roujansky*, req. n° 108303 ; concl. FRYDMAN, *JCP G.*, 1989, II, 21371 ; *RFDA*, 1989, p. 993.

³⁶⁸ Le Conseil d'Etat a appliqué cette théorie à la Charte en juin 2007 : CE, 27 juin 2007, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières TOS*, req. n° 297531 ; comm. FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 12, décembre 2007, Chron. 1, p. 14-19 ; *JCP E*, n° 39, 17 septembre 2007, p. 34.

³⁶⁹ Le nouvel article 61-1 de la Constitution dispose : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé (...) ».

³⁷⁰ CE, 26 octobre 2007, *Serge F. c/ Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*, n° 299883 ; comm. FONBAUSTIER Laurent, *idem*.

³⁷¹ CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, *op. cit.*

³⁷² Selon le Conseil d'Etat, « s'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'un texte législatif aux dispositions constitutionnelles en vigueur à la date de sa promulgation, il lui revient de constater l'abrogation, fut-elle implicite, de dispositions législatives qui découlent de ce que leur contenu est inconciliable avec un texte qui leur est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle » : CE, Ass., 16 décembre 2005, *Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité c/ Syndicat national des huissiers de justice*, req. n° 259584 ; « Le juge administratif peut constater l'abrogation implicite d'une loi », *DA*, n° 2, 1er février 2006, p. 30-31 ; STAHL Jacques-Henri, n° 629, *RJEP*, 1er mars 2006, p. 128-137 ; DEYGAS Serge, « Pouvoirs du juge », *Procédures*, n° 3, 1er mars 2006, p. 20-21.

« *contrôle de constitutionnalité allégé* »³⁷³. Pourtant, lorsque le Conseil constitutionnel lui-même a vérifié l'abrogation implicite d'une loi par la Constitution de 1958³⁷⁴, il n'en a pas pour autant vérifié sa constitutionnalité. Dès lors, « *le Conseil distingue nettement entre le contrôle de l'éventuelle abrogation de la loi et le contrôle de constitutionnalité* »³⁷⁵. Les juges ordinaires sont donc compétents pour statuer sur le maintien en vigueur d'une loi adoptée antérieurement à une disposition constitutionnelle³⁷⁶. Néanmoins et comme le souligne Jean-Louis Autin, la vérification de l'abrogation implicite et la contrariété de la loi à la Constitution relèvent d'une « *même opération intellectuelle* »³⁷⁷ puisque la loi sera considérée comme abrogée à partir du moment où elle présente une incompatibilité avec les dispositions constitutionnelles. Enfin, dans la troisième hypothèse, le juge statue sans qu'aucune disposition législative n'ait été adoptée. Cela pourrait conduire le juge à refuser l'invocabilité de la Charte sur deux fondements³⁷⁸ : soit l'article de la Charte invoqué exige explicitement le truchement par une disposition législative, soit les dispositions des articles de la Charte manquent de précision ou d'impérativité pour être directement appliquées et ce conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat³⁷⁹. Le manque de précision est un motif fréquent de rejet des requêtes par le juge, qu'il s'agisse des moyens soulevés par le requérant ou des normes sur lesquelles il s'appuie. Ainsi, le juge administratif a eu l'occasion de rejeter à plusieurs reprises, des requêtes invoquant les articles 1, 2, 3, 5, 6 et 7 de la Charte de l'environnement fondées sur des moyens insuffisamment précis³⁸⁰. Mais comme le souligne Laurent Fonbaustier³⁸¹, « *un moyen peut-il être considéré comme suffisamment précis lorsqu'il est adossé à des dispositions dont le caractère lui-même imprécis fut déjà reconnu et dont l'invocabilité de certaines*

³⁷³ FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 11.

³⁷⁴ CC, 25 janvier 1985, *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, n° 187 DC ; FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 14ème éd., 2007, n° 35, p. 551-563.

³⁷⁵ FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, *idem*, p. 562.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ AUTIN Jean-Louis, « Le Conseil d'Etat et la constitutionnalité de la loi », *LPA*, n° 142, 18 juillet 2006, p. 8.

³⁷⁸ GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5, septembre 2007, p. 41-45.

³⁷⁹ CE, 20 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques*, rec. Leb., p. 676 ; CE, 29 novembre 1968, *Sieur Tallagrand*, req. n° 68938, rec. Leb., p. 607.

³⁸⁰ FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 12, décembre 2007, Chron. 1, p. 14-19.

³⁸¹ *Ibidem*.

d'entre elles a déjà été déniée ? ».

En effet, le Conseil d'Etat considère que les articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement ne sont pas directement invocables devant le juge, car ils revêtent un caractère trop général et imprécis. Pour Michel Prieur, si les articles de la Charte n'ont pas tous la même portée en raison des termes choisis pour leur rédaction, en aucun cas la loi ne peut conditionner leur application³⁸², encore moins leur effectivité³⁸³. Il convient de ne pas confondre³⁸⁴ portée juridique³⁸⁵ et opposabilité³⁸⁶. Il souligne que « *la Charte produit ses effets juridiques directement et immédiatement même si la loi annoncée n'est pas intervenue* »³⁸⁷ et que ces « *réflexions sur l'effet direct s'appliquent à tous ses articles, qu'il y ait ou non renvoi à la loi* »³⁸⁸. Guillaume Drago a souligné que « *si la Charte indique que seuls certains articles seront mis en oeuvre par la loi, on en tirera la conclusion que les autres articles ont nécessairement un effet direct* »³⁸⁹.

Nous abonderons dans ce sens, rejetant l'argument présenté par Laurent Fonbaustier et qui consiste à dire, notamment, que l'article 6 renvoie à l'exigence d'une intervention publique sans laquelle « *ces dispositions ne sauraient être en tant que telles activées devant le juge* »³⁹⁰. L'article 6 consacre le principe d'intégration en disposant que « *[l]es politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Il ne s'agit pas ici d'adopter des actes, qu'ils s'agissent de loi ou de décision, pour préciser les conditions

³⁸² PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *op. cit.*, p. 1161.

³⁸³ HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, *op. cit.*, p. 281.

³⁸⁴ PRIEUR Michel, « L'environnement entre dans la Constitution », Colloque des 20 et 21 juin 2005, *La Charte constitutionnelle de l'environnement*, Cour de Cassation. Intervention disponible sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », puis « 2005 », puis « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr>.

³⁸⁵ La portée d'une règle désigne notamment, les effets qu'elle produit. CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2004, Paris, p. 681, entrée « Portée ».

³⁸⁶ L'opposabilité d'un droit renvoie à son aptitude « *à faire sentir ses effets à l'égard des tiers (...) en les forçant à reconnaître l'existence des faits, droits et actes dits opposables, à les respecter comme des éléments de l'ordre juridique et à en subir les effets, sous réserve de leur opposition lorsque la loi leur en ouvre le droit* ». CORNU Gérard (dir.), *idem*, p. 625, entrée « opposabilité ».

³⁸⁷ PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *op. cit.*, p. 1161.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ DRAGO Guillaume, « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, n° 3, 26 janvier 2004, p. 136.

³⁹⁰ FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 10.

de mise en œuvre du principe d'intégration. Ce principe d'intégration s'applique directement au travers des lois sectorielles et des politiques publiques. Le support de son expression se concrétise par des interventions publiques mais n'y est pas subordonné. S'il fallait attendre l'intervention d'une loi pour rendre effectifs les principes énoncés dans la Charte, « *le pouvoir constituant serait étrangement dépendant du pouvoir législatif avec les principes de hiérarchie des normes* »³⁹¹. Le Conseil constitutionnel³⁹² a d'ailleurs pu rappeler, à propos du principe d'égalité entre les sexes inscrit dans le Préambule de la Constitution de 1946, qu'il s'impose au pouvoir réglementaire sans que le législateur ait besoin d'intervenir³⁹³.

Par ailleurs, il nous semble malaisé pour le juge administratif de s'abriter derrière l'imprécision des articles de la Charte de l'environnement pour refuser leur invocabilité. D'une part, le Conseil constitutionnel a déjà reconnu une valeur de droit positif aux termes généraux du Préambule de 1946. Dans sa décision *IVG* de 1975³⁹⁴, le Conseil constitutionnel précise qu'aucune des dérogations prévues par la loi soumise à son contrôle « *ne méconnaît le principe énoncé dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel la nation garantie à l'enfant la protection de la santé (...)* ». D'autre part, le juge administratif a déjà examiné la légalité de dispositions décrétales au regard de principes formulés dans le Préambule de la Constitution de 1946, notamment son alinéa 10³⁹⁵, dont la formulation n'est pas plus précise que celle de l'article premier de la Charte de l'environnement³⁹⁶. Dès lors, en cas de carence du législateur ou du gouvernement, il appartient au juge³⁹⁷ d'examiner les dispositions constitutionnelles soulevées et de déterminer si elles sont applicables au cas d'espèce, rôle qui lui

³⁹¹ PRIEUR Michel, « L'environnement entre dans la Constitution », Colloque des 20 et 21 juin 2005, *op. cit.*

³⁹² CC, 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, n° 97-388 DC, rec. CC, p. 31 ; RJC, p. -701 ; JO, 26 mars 1997, p. 4661.

³⁹³ PRIEUR Michel, « Du bon usage de la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2005, Etude 5, p. 8.

³⁹⁴ CC, 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, n° 74-54 DC, rec. CC, p. 19 ; RJC, p. I-30 ; JO, 16 janvier 1975, p. 671.

³⁹⁵ « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

³⁹⁶ REDOR-FICHOT Marie-Joëlle, « Le droit à l'environnement, droit fondamental et liberté fondamentale ? », *Droit de l'environnement*, n° 160, n° spécial « Actes du colloque pluridisciplinaire sur l'environnement » des 3 et 4 juin 2008 à l'Université de Caen, juillet-août 2008, p. 20.

³⁹⁷ Michel Prieur cite la jurisprudence *Dehaene* qui rend effectif le droit de grève proclamé par le Préambule de 1946 (CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, req. n° 01645, rec. Leb., p. 426). PRIEUR Michel, « Du bon usage de la Charte de l'environnement », *op. cit.*, p. 7.

appartient dans un Etat de droit³⁹⁸ où les droits fondamentaux sont d'applicabilité immédiate³⁹⁹. La clarification apportée par le Conseil d'Etat sur la portée de la Charte de l'environnement dans son arrêt *Commune d'Annecy*⁴⁰⁰ laisse ouverte la question de l'invocabilité de dispositions de la Charte ne faisant l'objet d'aucune disposition législative.

L'étude des dispositions de la Charte de l'environnement souligne qu'à l'instar du droit communautaire, les principes fondateurs du droit de l'environnement sont intégrés au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. La consécration du droit à l'environnement par l'adossement de la Charte de l'environnement au bloc de constitutionnalité affirme avec vigueur l'attachement du constituant à la préservation du cadre de vie et des éléments naturels. Mais comme pour le droit communautaire, l'étude de l'application des normes constitutionnelles souligne une dichotomie évidente entre la force juridique théorique de ces principes et leur application par le juge. En fin de compte, la Charte de l'environnement voit sa portée considérablement affaiblie par la frilosité de la jurisprudence. Le rayonnement des dispositions de la Charte dans les différentes législations est donc atténué, voire annihilé, par le juge. Nous l'avons souligné à travers l'exemple du principe d'indépendance des législations et le refus du juge de prendre en considération des dispositions environnementales en appliquant une procédure relevant du droit de l'urbanisme. La position du juge en la matière est particulièrement dommageable pour les sols pollués qui, sans législation spécifique, font l'objet de quelques dispositions au sein de différentes législations. Dès lors, le cadre juridique de la protection des sols sur les zones industrielles se dessine avec difficulté (§2).

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige Poche, 1ère éd., 2003, Paris, p. 650, entrée « Etat de droit ».

⁴⁰⁰ CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931 ; concl. AGUILA Yann, *Droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p. 19-31.

§2. Le sol entre gestion et protection

Ce paragraphe, sans prétendre à l'exhaustivité, tend à démontrer que la pollution des sols est inégalement prise en compte dans les législations touchant des milieux et des activités en interaction constante avec eux. Cette étude souligne l'approche retenue en matière de sols pollués. Alors qu'ils interagissent avec l'eau et le littoral, aucune des dispositions dédiées à ces deux éléments ne mentionne la protection des sols (A). L'eau et le littoral font l'objet de loi tendant à les protéger contre les pollutions et les atteintes potentielles comme l'urbanisation et ses conséquences. A l'inverse, la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après ICPE) constitue la plus importante source de normes dédiées à la protection des sols contre les pollutions. Ce phénomène s'explique par le type d'activités exploitées sous le couvert de cette législation : ce sont les activités les plus potentiellement polluantes nécessitant des déclarations voire des autorisations d'exploitation. Corrélativement, la législation relative aux déchets contient également des dispositions relatives à la protection des sols. Ces deux thèmes instituent des procédures particulières face aux situations potentiellement dangereuses ou susceptibles de causer des dommages graves à l'environnement (B).

A. Le sol, absent des lois de protection de l'eau et du littoral

L'utilisation de l'eau dans le cadre de certaines activités est susceptible de lui porter atteinte. On pense bien sûr, aux activités industrielles qui ont besoin d'eau pour leurs activités (prélèvements, rejets) et s'implantent en bordure du littoral ou sur les flancs d'un cours d'eau. Mais le simple usage domestique de l'eau et les rejets qui en découlent peuvent dégrader la qualité de l'eau. La protection de l'eau est instituée pour préserver la bonne qualité du milieu mais également pour préserver l'homme de tout danger. L'eau comporte des enjeux significatifs en terme de sécurité sanitaire. C'est

pourquoi différents textes protègent le milieu aquatique et l'eau, en tant que ressource commune (1).

Contrairement à l'eau, *res communis*, le littoral est susceptible d'appropriation. L'industrialisation du littoral pour utiliser les ressources en eau disponibles a entraîné une urbanisation massive et désordonnée. La loi littoral de 1986⁴⁰¹ a posé les premières pierres de la construction d'une législation protectrice de ce milieu fragile, défini comme « *une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* »⁴⁰². La définition non juridique retenue reflète l'interdisciplinarité dont fait l'objet le littoral. En réalité, le littoral se définit surtout par le biais des communes concernées par l'application de la loi. Les vingt années d'attente ont fait naître le décret d'application⁴⁰³, apaisant ainsi le contentieux lié à cette carence (2).

1. L'eau : d'une gestion équilibrée à un droit à l'eau

L'eau n'est pas un objet de propriété en tant que tel. Comme l'air, elle est une chose commune, une *res communis*. Michel Prieur considère que la loi du 3 janvier 1992⁴⁰⁴ a renforcé « *la responsabilité collective sur ce bien commun en déclarant que " l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation " et que sa protection dans le respect des équilibres naturels est d'intérêt général* »⁴⁰⁵. La notion de bien commun implique que le bien puisse être utilisé par tous. L'article 714 du Code civil dispose qu'« *il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous* ». Toutefois, l'accès au bien et son libre usage doivent se faire dans le respect du

⁴⁰¹ Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 4 janvier 1986, p. 200.

⁴⁰² Article 1 de la loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, *op. cit.*

⁴⁰³ Décret n° 2004-311, du 29 mars 2004, fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, JO n° 76, 30 mars 2004, p. 6082.

⁴⁰⁴ Loi n° 92-3, du 3 janvier 1992, sur l'eau, JO, 4 janvier 1992, p. 187.

⁴⁰⁵ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5^{ème} éd., 2004, p. 713, n° 961.

bien et dans le respect du droit des autres à user du bien. L'eau est un vecteur important d'échanges dont la pollution emporte des conséquences sur la faune, la flore mais également sur les activités touristiques, économiques ou agricoles.

Dans une optique de gestion intégrée et équilibrée de la ressource en eau, la loi du 3 janvier 1992 avait entendu unifier le régime des actes administratifs intéressant d'une part, le régime et d'autre part, la pollution des eaux. L'unification concernait un décret-loi de 1935⁴⁰⁶ qui instituait des autorisations spéciales et la loi du 16 décembre 1964⁴⁰⁷ relative à la lutte contre la pollution des eaux prescrivant communication et surveillance des rejets ainsi que des autorisations de prélèvements des eaux dans certains cas. A cet effet, l'article 10 de la loi de 1992 a institué un régime d'autorisation ou de déclaration largement inspiré de celui de la loi du 19 juillet 1976⁴⁰⁸ et a prévu une nomenclature des « installations, ouvrages, travaux et aménagement », dits « IOTA », susceptibles de porter atteinte au milieu aquatique. L'atteinte est appréhendée selon « *la gravité des risques et les inconvénients présentés pour la qualité de l'eau et la sauvegarde des écosystèmes aquatiques* »⁴⁰⁹. Cette nomenclature figure dans le décret n° 93-743 du 29 mars 1993⁴¹⁰ paru le même jour que le décret fixant la procédure d'autorisation ou de déclaration des installations prévues à l'article 10 codifié aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du Code de l'environnement. De nombreuses activités mises en œuvre dans des installations classées sont visées à la fois par des rubriques de la nomenclature de la loi sur les installations classées et des rubriques de la nomenclature de la loi sur l'eau. Pour éviter qu'elles ne soient soumises à une double procédure d'autorisation ou de déclaration, l'article 11 de la loi sur l'eau⁴¹¹ modifié par la loi Barnier du 2 février 1995⁴¹², prévoit que les règles applicables aux installations

⁴⁰⁶ Décret-Loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines, JO, 11 août 1935, p. 8795 (abrogé).

⁴⁰⁷ Loi n° 64-1245, du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JO, 18 décembre 1964, p. 11258.

⁴⁰⁸ Loi n° 76-663, du 19 juillet 1976, relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L. 511-1 s. du Code de l'environnement).

⁴⁰⁹ MALINGREY Philippe, *Introduction au droit de l'environnement*, Lavoisier, Tec. & Doc., 3^{ème} éd., 2007, Paris, p. 281.

⁴¹⁰ Décret n° 93-743, du 29 mars 1993, relatif à la nomenclature des opérations soumises à l'autorisation ou de déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n° 75, 30 mars 1993, p. 5607.

⁴¹¹ Article L. 214-7 du Code de l'environnement.

⁴¹² Loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), JO n° 29, 3 février 1995, p. 1840 et rectificatifs au JO n° 44, 21 février 1995, p. 2755.

classées ayant un impact sur le milieu aquatique sont exclusivement fixées dans le cadre de la loi du 19 juillet 1976, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou réglementaires. En conséquence, les installations classées sont écartées du champ d'application de l'article L. 214-1 du Code de l'environnement : « *dès lors qu'une installation figure à la nomenclature des ICPE, elle ne peut être soumise à la nomenclature IOTA* »⁴¹³. Il en résulte, par exemple, qu'un rejet relevant en principe du régime de l'autorisation selon la nomenclature de la loi sur l'eau, n'a pas à faire l'objet d'une autorisation à ce titre car il résulte du fonctionnement d'une installation classée. Ainsi, lorsque les activités d'une installation classée soumise à déclaration au titre des installations classées relèvent de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau, une telle autorisation n'est pas requise⁴¹⁴.

En 2002, Agathe Van Lang déplorait l'absence de prise de position de la Communauté européenne quant au statut juridique de l'eau⁴¹⁵. Exposant la consécration patrimoniale de l'eau par la directive communautaire du 23 octobre 2000⁴¹⁶ qui dispose en point 1 de l'introduction que « *[l] 'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* », elle souligne que le législateur communautaire a omis de préciser qui était le détenteur de ce patrimoine⁴¹⁷. Or, la rareté du bien « *favorise sa marchandisation et sa privatisation* »⁴¹⁸. Seule la consécration d'un véritable droit à l'eau permettrait de contrecarrer ces effets négatifs. C'est chose faite depuis la dernière modification importante de la loi sur l'eau au niveau national. Une loi du 30 décembre 2006⁴¹⁹ est venue ajouter un second alinéa à l'article L. 210-1 du Code de l'environnement : « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique,*

⁴¹³ BAILLON Nathalie, NAHMIA Nicolas et SACSICK Elsa, *Pratique du droit de l'environnement*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2006, Paris, p. 49.

⁴¹⁴ TA Limoges, 10 avril 1997, *Turenne-environnement c/ préfet de la Corrèze, SA Autosil France*, req. n° 960584.

⁴¹⁵ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit Public, Paris, 2002, p. 345. Dans la 2ème édition de l'ouvrage en 2007, voir p. 381.

⁴¹⁶ Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L. 327, 22 décembre 2000, p. 1, modifiée par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001, JOCE L 331, 15 décembre 2001, p. 1.

⁴¹⁷ VAN LANG Agathe, *op. cit.*, p. 345 (et p. 381 pour l'édition de 2007).

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ Loi n° 2006-1772, du 30 décembre 2006, sur l'eau et les milieux aquatiques, JO n° 303, 31 décembre 2006, p. 20285.

pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». L'apport conceptuel majeur de la loi est sans nul doute, le droit à l'eau⁴²⁰. Mais le texte ne s'arrête pas là. La combinaison du premier alinéa de l'article L. 210-1 du Code de l'environnement⁴²¹ avec le second alinéa ajouté par la loi de décembre 2006 consacre législativement l'eau et son usage, comme *res communis*. L'autre apport majeur de la loi de 2006 est la modernisation des sanctions des infractions⁴²².

Contrairement à l'eau, le littoral qui, par nature, y est lié, n'est pas une *res communis*. L'industrialisation, l'urbanisation massive et le tourisme ont dégradé ce milieu fragile, entraînant ainsi, l'adoption de règles contraignantes limitant l'extension massive des villes littorales ou des zones d'activités (2).

2. Le littoral : maintien d'un équilibre entre conflits d'usage

Le littoral est un milieu fragile, dont les activités économiques, portuaires, touristiques ou encore industrielles sont sources de conflits, notamment en terme d'usage puisque l'espace utilisable est limité⁴²³. Sur ses 5500 kilomètres de côtes métropolitaines⁴²⁴, le littoral accueille 10 % de la population et 35 % du tourisme sur 4 % du territoire national⁴²⁵. Le développement anarchique de l'urbanisation constitue le

⁴²⁰ Voir ROMI Raphaël, « La loi sur l'eau : un " patchwork " impressionnant pour une ambition réduite », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 48 et RIBOT Catherine, « La réforme introduite par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? », *Environnement*, n° 4, avril 2007, Etude 6, p. 9-16.

⁴²¹ Il dispose : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* ».

⁴²² LEOST Raymond, « Les dispositions répressives de la loi sur l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 69-75.

⁴²³ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 397, n° 552.

⁴²⁴ Chiffres-clés du littoral, disponibles sur le site internet de l'Observatoire du littoral, Rubrique « Chiffres clés », Onglet « Données générales » : <http://www.ifen.fr/littoral/index.htm>.

⁴²⁵ MALINGREY Philippe, *Introduction au droit de l'environnement, op. cit.*, p. 88.

problème majeur de l'espace littoral. Afin de protéger ce milieu sensible, une réglementation s'est progressivement mise en place afin de planifier l'aménagement et de maîtriser l'urbanisation⁴²⁶. La loi du 3 janvier 1986⁴²⁷, dite loi littoral, insérée dans le Code de l'environnement, compose avec des objectifs contrastés voire contradictoires.

Pour permettre la résorption du développement désorganisé de l'urbanisation, certaines dispositions du Code de l'urbanisme font référence à l'application de la loi littoral à certains espaces. Ainsi, les articles L. 146-1 à L. 146-9 du Code de l'urbanisme relatifs à l'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres, introduisent les dispositions de la loi littoral et s'imposent aux documents d'urbanisme. L'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme pose le principe de l'application de la loi littoral aux installations classées pour la protection de l'environnement en disposant que les directives territoriales d'aménagement (DTA) lorsqu'elles existent, ou les dispositions législatives « *sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement* ». Cette loi est opposable aux demandes d'occupation des sols et à ce titre, le Plan Local d'Urbanisme⁴²⁸ (PLU) doit être compatible avec elle. De même, elle est opposable à l'autorité préfectorale qui délivre l'autorisation d'exploiter⁴²⁹. Les dispositions de la loi littoral posent de nombreuses difficultés aux industriels sollicitant des permis de construire une installation classée. Par exemple, l'article L. 146-4-I prescrit la continuité de l'urbanisation, pour éviter le morcellement de constructions sur le littoral. C'est sur ce fondement que le Conseil d'Etat a confirmé l'annulation de deux permis de construire en 1999⁴³⁰, concernant des bâtiments à usage d'élevage industriel de volailles. Allant plus loin que la Cour administrative d'appel qui avait relevé l'absence de continuité⁴³¹, il a considéré que par l'adoption de l'article L. 146-4-I du

⁴²⁶ Pour un aperçu de l'adoption progressive de la réglementation, voir PRIEUR Michel, *op. cit.*, p. 399-402 et VAN LANG Agathe, *op. cit.*, 2007, p. 342-344.

⁴²⁷ Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 4 janvier 1986, p. 200.

⁴²⁸ Le PLU expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de services. Il comporte un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenus pour l'ensemble de la commune (art. L 123-1, al. 2 Code de l'urbanisme).

⁴²⁹ TA Fort-de-France, 18 septembre 2000, *ASSAUPAMAR*, req. n° 9603402.

⁴³⁰ CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna-Daoulas*, req. n° 198578 et 198579 ; , concl. TOUVET Laurent, *BJDU*, n° 5/99, p. 341.

⁴³¹ CAA Nantes, 10 juin 1998, *Commune de Logonna Daoulas*, req. n° 97NT01422.

Code de l'urbanisme qui s'applique également aux installations classées pour la protection de l'environnement en vertu du même article, « *le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée, fût-ce à usage agricole, dans les communes du littoral* ». Cette notion de continuité, à la lumière de la loi sur les risques technologiques du 30 juillet 2003⁴³² risque d'interdire désormais toute exploitation d'installation classée sur le littoral. En effet, si la loi littoral prescrit une obligation de continuité dans les constructions, la loi Bachelot prescrit un éloignement des populations en fonction des risques et de la « *cinétique* » présentés par l'installation classée.

La lecture des dispositions protectrices de l'eau ou du littoral met en relief les interactions qui existent avec les installations classées pour la protection de l'environnement. Le potentiel polluant de ces industries explique qu'elles soient directement concernées par ces législations. Or, les quelques dispositions relatives à la protection des sols pollués et plus particulièrement, de leur remise en état trouvent leur source dans la législation relative aux installations classées. Afin de limiter les risques de pollution ou les pollutions, des législations spécifiques sont nées pour règlementer les activités dangereuses (B).

B. Le sol et les lois instituant des procédures face aux situations potentiellement dangereuses

Parmi les instruments généraux de lutte contre les pollutions, deux grandes sources de pollution sont traitées : les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les déchets. L'industrialisation de la société a entraîné inéluctablement l'accroissement de la production de déchets. L'apparition des « *technologies propres* » permet aujourd'hui d'inverser la tendance. Cependant, le

⁴³² Loi n° 2003-699, du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

principe de correction par priorité à la source ne permet pas de résoudre les pollutions issues de déchets anciens, c'est pourquoi la législation relative aux ICPE est avant tout, préventive (1). Dépôts, stockage et enfouissement de déchets parfois même oubliés, comme le montre l'expérience de Love Canal aux Etats-Unis⁴³³, sont autant de sources de pollution des sols. Pourtant, la législation sur l'élimination des déchets ne traite pas de l'élimination de la pollution résiduelle dans le sol. Un revirement de situation est sans doute à prévoir, à la suite de la jurisprudence *Van de Walle*, rendue en 2004 par la Cour de Justice des Communautés Européennes⁴³⁴ (2).

1. La législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

La législation relative aux ICPE institue un régime juridique de la prévention des pollutions industrielles. Les premières normes juridiques furent adoptées au début du 19^{ème} siècle. Un décret impérial du 15 octobre 1810⁴³⁵ et une ordonnance du 14 janvier 1815⁴³⁶ relative aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux ont permis de réglementer les pollutions, notamment odorantes, de ces activités qui étaient dès lors soumises à une autorisation. Une autre étape importante fut franchie avec

⁴³³ Love Canal était un ancien site industriel où 21000 tonnes de déchets toxiques furent enfouis sans précaution. A la fermeture du site, l'exploitant a recouvert les déchets et a cédé le site de Love Canal à la ville pour un dollar symbolique. A la fin des années 1950, des habitations et une école furent construites sur le site. En 1978, plusieurs années après la fermeture et le réaménagement du site en zone d'habitation, des riverains constatèrent l'infiltration de produits chimiques dans les sous-sols. Pour plus de renseignements, voir le site internet de l'agence américaine de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency) : <http://www.epa.gov>.

⁴³⁴ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », *Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others*, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

⁴³⁵ Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Bulletin des lois, 1810, t. XLV, n° 323, p. 397.

⁴³⁶ Ordonnance du 15 janvier 1815 contenant règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Bulletin des lois, 1815, t. LV, n° 76, p. 53.

l'adoption de la loi du 19 décembre 1917⁴³⁷ relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. La loi de 1917 fut adoptée pour créer une catégorie d'installation soumise à déclaration, instituant ainsi un régime moins contraignant que la procédure d'autorisation. Plus souple, la loi limitait le champ d'application aux établissements industriels et commerciaux, excluant les entreprises de l'Etat et des collectivités locales. Le régime est finalement unifié en 1976⁴³⁸ : il institue un pouvoir réglementaire au profit du ministre de l'Environnement et renforce les sanctions pénales et administratives. La loi du 19 juillet 1976 fut complétée à plusieurs reprises, la dernière grande modification en date étant la loi du 30 juillet 2003⁴³⁹.

L'application de la loi du 19 juillet 1976 est conditionnée par l'atteinte susceptible d'être portée aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement : commodité du voisinage, santé, sécurité, salubrité publiques, agriculture, protection de la nature et de l'environnement, conservation des sites et des monuments, conservation des éléments du patrimoine archéologique. L'atteinte se résume par les « *dangers ou inconvénients* » présentés par l'activité. Ce n'est donc pas seulement le danger, mais aussi le risque qui est pris en compte. Cependant, l'application de la loi nécessite également un classement de l'activité dans la nomenclature des installations classées. L'activité est classée dans telle ou telle catégorie de la nomenclature en fonction des dangers ou inconvénients qu'elle présente. Le décret de 1810 prévoyait déjà cette nomenclature puisqu'il distinguait trois classes, la première concernant les activités les plus dangereuses. Cette dichotomie fut maintenue jusqu'à la réforme de 1976. Le décret d'application n° 77-1133⁴⁴⁰ de la loi du 19 juillet 1976 a mis en place la nouvelle nomenclature, abandonnant le système de classe pour une distinction entre exploitations soumises à déclaration ou à autorisation. Les établissements de première et deuxième classes glissèrent vers la catégorie des

⁴³⁷ Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, JO, 21 décembre 1917, p. 10443.

⁴³⁸ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L. 511-1 s. du Code de l'environnement).

⁴³⁹ Loi n° 2003-699, du 30 juillet 2003, *op. cit.*

⁴⁴⁰ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifié par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n°135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).

exploitations soumises à autorisation, tandis que les établissements de troisième classe pouvaient fonctionner sur le fondement d'une déclaration. La procédure de déclaration concerne les installations dont l'impact sur l'environnement est limité. La procédure est simplifiée : le demandeur dépose un dossier en préfecture comprenant différents documents dont, notamment, des informations sur la nature de l'activité, les conditions d'élimination des déchets...Le préfet délivre alors un récépissé de déclaration accompagné, éventuellement de prescriptions spéciales qui s'ajoutent aux prescriptions générales applicables à la catégorie d'activités concernées. Le régime de l'autorisation est plus exigeant. Le dossier doit comprendre un dossier d'information sur l'entreprise, ainsi que des études d'impact et de dangers.

Si la loi du 19 juillet 1976 prescrit la protection des intérêts de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, aucune disposition ne prescrit la remise en état des sols une fois l'exploitation terminée. Le décret du 21 septembre 1977⁴⁴¹ précité pallie cette lacune en disposant que « *lorsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, son exploitant remet son site 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* » et le juge administratif a précisé que « *l'obligation de remettre en état le site de l'installation pèse sur l'exploitant, à moins qu'il n'ait cédé son installation et que le cessionnaire se soit régulièrement substitué à lui en qualité d'exploitant* »⁴⁴². Depuis 2003, la problématique « sols » est désormais prise en compte dès le dossier d'autorisation. En effet, la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques modifie l'article L. 512-1 du Code de l'environnement, précisant que la délivrance de l'autorisation d'exploiter par le préfet doit prendre en compte les capacités techniques et financières du demandeur qui doivent lui permettre de « *conduire son projet dans le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 et d'être en mesure de satisfaire aux obligations de l'article L. 512-17 lors de la cessation d'activité* ». Or, l'article L. 512-17 du Code de l'environnement prescrit la remise en état du site de telle façon qu'aucune atteinte ne soit portée aux intérêts protégés et à tout le moins, pour permettre un usage comparable à la dernière période d'exploitation.

⁴⁴¹ Décret n° 77-1133, du 21 septembre 1977, *op. cit.*

⁴⁴² CE, 8 septembre 1997, *SARL Serachrom*, req. n° 121904, rec. Leb. p. 950 ; *JCP A*, novembre 1997, p.16 ; note BOIVIN Jean-Pierre, « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, n° 2, mai 1998, p. 24-36.

Ainsi modifié par le décret d'application⁴⁴³ de la loi du 30 juillet 2003, l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 précité comprend de nouveaux alinéas précisant que la remise en état du site, lorsqu'elle n'est pas déterminée précisément par l'arrêté d'autorisation d'exploiter, doit correspondre à l'usage futur du site déterminé conjointement avec le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant) et le propriétaire (s'il n'est pas l'exploitant). Outre l'obligation de remise en état, le décret modifie la durée de l'autorisation. L'article L. 512-4 du Code de l'environnement institue une autorisation à durée limitée, en vue de la protection des sols, obligation qui vaut aux termes de l'article 23-1 du décret de 1977⁴⁴⁴(issu du décret 94-484 du 9 juin 1994⁴⁴⁵) pour les carrières et les installations de stockage des déchets. Or, on sait que classiquement, l'autorisation ICPE est donnée en principe pour une période indéterminée. Même si elle reste symbolique, cette limitation dans le temps de la durée de l'autorisation n'est pas à elle seule susceptible d'hypothéquer la sécurité juridique des exploitants. Cette évolution marque le passage « *d'une logique industrielle profitant à la liberté d'entreprendre à une logique plus environnementaliste permettant de faire le point de façon régulière sur les impacts constatés de l'installation sur son environnement* »⁴⁴⁶.

Les industriels doivent ainsi s'assurer de leur capacité à prévenir la pollution et à rétablir l'environnement pollué. Composant avec ces objectifs de prévention, les industriels gèrent, au titre de la législation nationale et communautaire, l'élimination de leurs déchets (2).

⁴⁴³ Décret n° 2005-1170, du 13 septembre 2005, 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216, 16 septembre 2005, p. 15017.

⁴⁴⁴ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, *op. cit.*

⁴⁴⁵ 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 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et du titre 1^{er} de la loi n° 64-1245, du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le titre IV du Code de l'environnement, JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516.

⁴⁴⁶ BAILLON Nathalie, NAHMIAS Nicolas et SACSICK Elsa, *Pratique du droit de l'environnement*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, Paris, 2006, p. 260.

2. La législation sur les déchets⁴⁴⁷

Les déchets ont fait l'objet de réglementations communautaires⁴⁴⁸ et nationales⁴⁴⁹. La première loi relative aux déchets fut adoptée le 15 juillet 1975 et concernait l'élimination des déchets et la récupération des matériaux. Codifiée à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement, la législation définit le déchet comme « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ». L'abandon vise « *aussi bien un acte accompli qu'une intention* »⁴⁵⁰. L'un des objectifs de la législation française, conformément au droit communautaire, prescrit la prévention de la production des déchets, application plus fine du principe de correction par priorité à la source, corollaire du principe de prévention. On trouve une référence timide à la protection des sols à l'article L. 541-2 du Code de l'environnement : « *Toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol (...) à polluer l'air ou les eaux (...) et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets* ».

En vertu du principe pollueur-payeur, lorsque le déchet est susceptible de porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement, le détenteur ou le producteur doit en assurer ou faire assurer l'élimination (art. L. 541-2 précité). Le Conseil d'Etat a

⁴⁴⁷ La présente sous-partie ne traitera pas des déchets ménagers, ni des déchets spéciaux. Voir PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 626-633 ; MALINGREY Philippe, *Introduction au droit de l'environnement, op. cit.*, p. 169-204.

⁴⁴⁸ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32. Notons que la législation relative aux déchets fait l'objet d'une révision par la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets, du 21 décembre 2006, COM (2005) 667 final - COD 2005/0281.

⁴⁴⁹ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JO, 16 juillet 1975, p. 7279 ; Loi n° 92-646, du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux ICPE, JO n° 162, 14 juillet 1992, p. 9456, modifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, JO n° 219, 21 septembre 2000, p. 14792.

⁴⁵⁰ PRIEUR Michel, *op. cit.*, p. 625, n° 879.

précisé la portée de cette obligation dans un arrêt du 11 janvier 2007⁴⁵¹. Il souligne que « la circonstance que la société Barbazangues Tri Ouest (...) qui avait passé un contrat avec [la société SOFRED] en vue du broyage et de la valorisation des pneumatiques usagés, ne l'exonérait pas de ses obligations au titre de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, auxquelles elle ne pouvait être regardée comme ayant satisfait qu'au terme de l'élimination des déchets en cause ». Dès lors, l'exigence posée par l'article L. 541-2 n'est pas satisfaite lorsque le producteur des déchets les confie à un tiers pour leur élimination. Il est nécessaire qu'en plus du transfert, le producteur des déchets s'assure que l'élimination se fasse dans des « conditions propres à éviter les effets sur la santé et l'environnement, faute de quoi le détenteur initial ne peut être légalement tenu quitte de son obligation d'élimination dans des conditions qui ne portent pas atteinte à la santé et à l'environnement »⁴⁵². Le transfert des déchets n'entraîne donc pas le transfert de la responsabilité qui pèse toujours sur le producteur ou le détenteur initial.

En cas de carence, l'autorité investie du pouvoir de police (en l'occurrence le maire) peut, après mise en demeure, faire assurer l'élimination aux frais du responsable. La jurisprudence *Jaeger* de 1998 illustre parfaitement l'utilisation des pouvoirs de police spéciale par le maire⁴⁵³. Nous le verrons⁴⁵⁴, l'utilisation de la police des déchets par le maire peut être une alternative à son impossibilité d'agir en l'absence de péril imminent, sur le fondement de la police des installations classées dont seul le préfet est titulaire. Les récents développements de la jurisprudence communautaire qualifiant les

⁴⁵¹ CE, 11 janvier 2007, *Min. Ecologie c/ Société Barbazangues Tri Ouest*, req. n° 287674 ; BILLET Philippe, « Partages des polices et des responsabilités en matière d'élimination de déchets », *RJE*, n° 3/2007, p. 347-360 ; comm. BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *JCP A*, n° 19, 7 mai 2007, p. 25-29 ; note DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 84-88 ; note FOURNEAU Nathalie et HOURCABIE Aymeric, « Confirmation de l'existence de deux blocs de compétence en matière de sites pollués », *BDEI*, n° 8, mars 2007, p. 53-58.

⁴⁵² BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *op.cit.*, p. 28.

⁴⁵³ CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612 ; BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, n° 154, 3 juin 2001, p. 11-16 ; DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, n° 91 ; *DA* 1999, p. 9 ; note FONTBONNE Gérard, « Sites pollués et dépôts de déchets: Quid du propriétaire ou du détenteur ? », *Droit de l'environnement*, n° 67, avril 1999, p. 6-7 ; note COURTIN, *BDEI*, n° 2/1999, p. 16. Confirme TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507.

⁴⁵⁴ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1 « Les moyens d'action du maire : d'une double compétence à une schizophrénie juridique », p. 307 et s.

sols pollués de déchets⁴⁵⁵, pourraient d'ailleurs permettre au maire d'agir en l'absence d'un tel péril et de concurrencer les pouvoirs du préfet. Cet assouplissement des jurisprudences nationale et communautaire abonde dans le sens d'un élargissement du cercle des responsables de la remise en état des sites pollués. L'adoption de la loi sur les risques technologiques du 30 juillet 2003 a élargi le champ d'application de la législation sur les déchets « *en cas de pollution des sols ou de risque de pollution des sols* »⁴⁵⁶, permettant une possible action du maire sur ce fondement. Pour David Deharbe, cet élargissement est révélateur d'une « *quête administrative d'un débiteur solvable des pollutions industrielles au moyen de la police des déchets* »⁴⁵⁷.

Littoral, eau, installation classée et déchets sont autant de thématiques présentant des liens ténus avec la problématique des sols pollués. Les deux premiers sont le plus souvent les cibles de pollution des sols sur les zones industrielles littorales tandis que les seconds constituent des sources de ces pollutions. L'étude brève des dispositions législatives et réglementaires relatives à ces thématiques révèle une conclusion : les lois instituées pour protéger les milieux fragiles ne comportent aucune disposition destinée à prévenir la pollution de ces milieux par le truchement du sol tandis que les lois adoptées pour mettre en place un mécanisme de gestion de la pollution traitent - timidement - de la pollution du sol. Il convient d'en conclure que le sol n'est pas un milieu à protéger, mais un élément à gérer. La pollution du sol ne se prévient pas, elle est uniquement prise en compte pour être traitée.

Cette approche nationale est-elle en passe d'être modifiée par le renforcement récent de l'affirmation du droit à l'environnement par la Charte constitutionnelle ? Rien

⁴⁵⁵ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « *Van de Walle* », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8, *op. cit.*

⁴⁵⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021.

⁴⁵⁷ DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », note sur CE, 11 janvier 2007, Min. Ecologie c. Société Barbazanges Tri Ouest, req. n° 287674, *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 85 ; Voir également, BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *JCP A*, n° 19, 7 mai 2007, p. 25-29.

n'est moins sûr. Les réticences du Conseil d'Etat face aux solutions novatrices des juges des référés semblent traduire une volonté de garder un *statu quo*. Finalement, les juges de première instance semblent plus au fait des préoccupations pratiques et procédurales que pose la protection efficace de l'environnement. Confrontée à l'obstacle de l'intérêt personnel, l'invocabilité des articles de la Charte de l'environnement aurait permis de mettre en oeuvre des actions tendant à protéger les éléments naturels pour obtenir une action préventive ou restauratrice. Mais pour le Conseil d'Etat, le caractère trop général de ses dispositions rend l'action impossible sans une intervention du Parlement.

Conclusion du Chapitre 1

Ce premier chapitre nous permet d'affirmer que les cadres juridiques communautaire et national présentent des similitudes importantes. D'une part, la place conférée à la protection de l'environnement au sein de la législation s'est progressivement élargie. D'abord ponctuellement présente, elle occupe aujourd'hui une place prépondérante dans les textes fondateurs, hissée au plus haut rang de la hiérarchie des normes. Les objectifs de protection de l'environnement ont évolué, passant de la préservation d'un cadre de vie à la protection des ressources naturelles. L'apparition des notions de responsabilité environnementale, de dommage écologique ou de sanctions pénales tendant à protéger l'environnement en témoigne. Pourtant, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, la valeur qui est ainsi conférée au droit à l'environnement n'est pas synonyme d'efficience. L'affirmation théorique de l'attachement de la Communauté ou de la France à la préservation de l'environnement ne se traduit pas en pratique, par une simplification de la mise en oeuvre du droit pour atteindre cet objectif. Qu'il s'agisse de la lourdeur des mécanismes procéduraux et de leurs exigences, ou de la réticence de certains juges, le droit à l'environnement n'est pas encore défendu comme il est affirmé.

D'autre part, des réglementations sectorielles ont progressivement vu le jour, protégeant tour à tour les différents éléments naturels qui composent l'environnement ou réglementant les activités potentiellement polluantes. C'est dans ce dernier cadre que les

sols ont trouvé une place. Il ne s'agit pas tant de les protéger que de les gérer, afin de permettre aux activités industrielles et commerciales de se développer. Ainsi, les sols ne font pas l'objet de réglementation spécifique au niveau communautaire, ni au niveau national. Sur les zones industrielles littorales, les sols sont soumis à différentes législations que le juge a pour tâche de coordonner. Néanmoins, cette combinaison de dispositions ne permet pas de remplir les nouveaux objectifs attachés à la protection de l'environnement. L'apparition de la responsabilité environnementale et du dommage écologique a conduit le juge à reconsidérer l'application de la législation. La recherche d'un responsable de la dépollution conduit parfois le juge administratif à multiplier les possibilités d'action par les autorités publiques. Cette course au responsable solvable conduit à l'exercice complexe des combinaisons de régimes juridiques des différentes normes existantes, aboutissant à la création d'un statut juridique composite de la zone industrielle littorale.

Chapitre 2 : La construction d'un cadre juridique composite pour la protection des sols : un équilibre fragile entre conflits d'intérêts

Chapitre 2 : La construction d'un cadre juridique composite pour la protection des sols : un équilibre fragile entre conflits d'intérêts

L'absence de normes spécifiquement dédiées à la protection des sols contre les pollutions conduit à combiner les normes et leurs régimes juridiques. Les dispositions sectorielles appliquées présentent parfois un lien ténu avec la protection des sols et sont relatives, pour la plupart, à un objectif global de protection de l'environnement. L'étude des dispositions contraignantes communautaires et internes illustrent un glissement de leurs objectifs. Partant du souci de protéger les effets néfastes des pollutions sur la « vie », qu'elle soit humaine, animale ou végétale, on aboutit à protéger l'environnement pour ce qu'il est, et non pour ce qu'il « produit ». Les normes sanctionnent désormais les atteintes à l'environnement et prescrivent la réparation du dommage écologique.

La problématique environnementale est abordée de façon transversale dans les différentes politiques communautaires entraînant une dispersion des dispositions. Si elle demeure parfois un motif de dérogation aux principes établis, elle n'en reste pas moins présente au coeur des systèmes, illustrant la prise de conscience et la préoccupation grandissante des institutions communautaires et des Etats membres pour la protection de l'environnement. Notamment, l'environnement constitue un motif de dérogation en matière de droit de la concurrence (Section 1). Ainsi, la liberté de circulation peut se trouver limitée par des exigences environnementales. En 1993, la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé que « *des exigences impératives tenant à la protection de l'environnement justifient des exceptions à la libre circulation des déchets* »⁴⁵⁸.

La problématique est abordée de façon parallèle en droit interne. Les différentes législations protectrices de l'environnement n'abordaient pas spécifiquement la protection des sols contre la pollution. La solution consistait à combiner les législations relatives aux ICPE, à l'urbanisme, à l'eau ou encore aux déchets pour tenter de trouver

⁴⁵⁸ CJCE, 17 Mars 1993, *Commission c/ Conseil*, aff. C-155/91, rec. CJCE, p. I-939.

une réponse adéquate et établir les prémices d'un régime juridique des sols pollués sur les zones industrielles littorales. Finalement, la combinaison opérée crée un statut juridique composite de la zone industrielle littorale, peu adapté à la protection des sols contre la pollution (Section 2).

Section 1. L'essor de la protection de l'environnement en droit communautaire : d'un statut dérogatoire à une place cardinale

Les politiques communautaires poursuivent un objectif commun d'intégration des normes au sein des Etats membres et d'harmonisation du droit à l'échelle supranationale. S'ils poursuivent ce même but, les différents instruments juridiques mis en place, qu'ils s'agissent des règlements, directives ou simples recommandations, sont parfois difficilement conciliables. Ces difficultés ne sont pas propres au droit communautaire et se rencontrent en droit interne. Par exemple, il faut savoir conjuguer entre impératifs environnementaux et libre concurrence. Le droit communautaire matériel a mis en place des mécanismes de dérogation qui permettent de concilier ces intérêts, à première vue, contradictoires (§1). L'article 30 du Traité CE permet aux Etats membres de restreindre la libre circulation des marchandises pour des « *raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux* ».

La combinaison de ces normes générales pour appliquer des objectifs précis ne suffit cependant pas à la protection adéquate des sols contre la pollution. Il apparaît en effet qu'à l'instar du droit interne, le droit communautaire nécessite des instruments spécifiquement dédiés à la protection et à la gestion des sites et sols pollués. La pollution des sols ayant un impact sur les milieux environnants (nappe phréatique, cours d'eau, air), une politique harmonisée paraît indispensable pour gérer les pollutions qui ne connaissent pas les frontières étatiques (§2).

§1. La protection de l'environnement comme dérogation aux règles communautaires de concurrence

La politique communautaire de concurrence est probablement la politique la plus éloignée des considérations environnementales. De prime abord, les idées de production et de profit ne paraissent pas se concilier aisément avec la protection de l'environnement ou la gestion intégrée des problématiques environnementales. Parce qu'au terme concurrence, nous associons production, réduction des coûts, voire pollution, il paraît difficilement envisageable de les conjuguer pour atteindre les objectifs fixés par ces politiques. Pourtant, force est de constater que le droit de la concurrence a cédé une place non négligeable à la protection de l'environnement, permettant ainsi des dérogations aux différents principes de libre concurrence (A). Ainsi, les aides d'Etat, par principe interdites par le Traité CE, peuvent exceptionnellement être accordées au titre de la protection de l'environnement.

Néanmoins, l'application des normes juridiques communautaires en droit interne a été laborieuse. Après l'acceptation difficile par le juge administratif de faire primer le droit communautaire sur le droit interne, il apparaît complexe de mettre en oeuvre les mesures de fond nécessaires. Déjà sur le plan international, on relève des difficultés d'application du droit de l'environnement par les Etats membres aux conventions qu'ils ont pourtant volontairement signé. Le droit communautaire, dont la force obligatoire est désormais acquise et dont les manquements sont sanctionnés par la Cour de Justice des Communautés Européennes, n'échappe pas à cette tendance (B).

A. Protection de l'environnement et droit de la concurrence

Le droit de la concurrence a pour objectif de maintenir une concurrence effective sur le marché communautaire, permettant ainsi de réduire les prix, d'améliorer la qualité des produits et de laisser un large choix au consommateur. La politique communautaire

règle aussi bien le comportement des entreprises que le comportement des États. Elle a pour points principaux l'interdiction des ententes entre entreprises⁴⁵⁹, l'interdiction des abus de position dominante⁴⁶⁰ et des aides d'État⁴⁶¹, le contrôle des concentrations et la réglementation des monopoles. Comme de nombreux principes, certains de ces points connaissent des exceptions. La Commission européenne peut, par exemple, autoriser des petites entreprises à coopérer pour mieux faire face à la concurrence des grandes entreprises. De même, les aides d'État pour subventionner la recherche et l'innovation sont autorisées parce qu'elles répondent aux objectifs globaux de l'Union européenne. On pourrait alors considérer que les entreprises engageant des actions en faveur de la protection de l'environnement se voient octroyer des aides de leur État d'établissement (1). Les ententes, interdites par l'article 81 du Traité CE connaissent, elles aussi, des dérogations. Les accords entre entreprises sont caractérisés comme ententes au sens du droit communautaire mais peuvent bénéficier d'une exemption au titre de l'article 81 § 3 du Traité CE (2).

1. Aides d'État et protection de l'environnement

Les choix politiques qui ont fondé la Communauté dès l'adoption du Traité de Rome en 1957 n'ont jamais été remis en cause, malgré les diverses modifications dont les traités ont fait l'objet. La Communauté se base sur une économie ouverte, fonctionnant sur les règles du marché. Le marché commun participe de l'élaboration

⁴⁵⁹ L'article 81 du Traité CE précise : « *Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun (...)* ».

⁴⁶⁰ L'article 82 du Traité CE stipule : « *Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci* ».

⁴⁶¹ L'article 87 du Traité CE dispose : « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

d'une Union économique et monétaire⁴⁶². Le marché doit fonctionner sur la base d'une concurrence effective. La Cour de Justice des Communautés européennes a défini plus précisément la notion de concurrence non faussée visée aux articles 3 et 81 du traité CE comme impliquant « *l'existence sur le marché d'une concurrence efficace (workable competition), c'est-à-dire de la dose de concurrence nécessaire pour que soient respectées les exigences fondamentales et atteints les objectifs du traité et, en particulier, la formation d'un marché unique réalisant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur* »⁴⁶³.

Pour maintenir cette concurrence, la Communauté européenne s'est dotée de règles communes dont le principe d'interdiction des aides d'Etat (a). Les aides d'Etat sont le reflet d'une politique industrielle nationale. Au sein du marché commun, ces aides risquent de fausser la concurrence entre les entreprises communautaires. La Commission européenne, gardienne des traités, veille au respect des règles établies par les articles 87 à 89 du Traité CE tout en admettant que des aides puissent être nécessaires dans certaines circonstances. Dans une communication du 7 juin 2005⁴⁶⁴, la Commission a fait part de sa volonté de réduire le volume des aides d'Etat tout en ciblant mieux les aides qui pouvaient être accordées (point 18) notamment en direction de l'innovation ou de l'écologie⁴⁶⁵ (b).

a. Le principe d'interdiction

L'article 87 du Traité CE définit les aides d'Etat comme « *les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui*

⁴⁶² En vertu de l'article 2 du Traité CE, « *[l]a Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire (...), de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques (...)* ».

⁴⁶³ CJCE, 25 octobre 1977, *Metro c/ Commission*, aff. C-26/76, rec. CJCE, 1977, p. 1875, point 20.

⁴⁶⁴ Communication du 7 juin 2005, relative au Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat COM (2005) 107 final, SEC (2005) 795 (non publiée).

⁴⁶⁵ Le point 45 de la Communication du 7 juin 2005 précitée affirme : « *La protection de l'environnement est en soi essentielle. Elle peut également favoriser la compétitivité de l'Europe, en apportant des possibilités d'innovation, de nouveaux marchés et une augmentation de la compétitivité grâce à l'utilisation efficiente des ressources et à l'investissement* ».

faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Ces aides sont interdites lorsqu'elles affectent les échanges entre les Etats membres. Les aides d'Etat doivent donc s'entendre comme les subventions, allègements fiscaux ou dégrèvements de charges publiques⁴⁶⁶ accordés par les Etats à certaines entreprises et qui produisent un effet sur le marché concerné en renforçant artificiellement la puissance ou la capacité d'une entreprise par rapport aux autres⁴⁶⁷. Quatre éléments doivent donc être réunis pour caractériser l'aide d'Etat⁴⁶⁸ : un financement au moyen de ressources étatiques, un avantage pour l'entreprise, une sélectivité et une distorsion de concurrence sur le marché. L'aide, octroyée par l'Etat, une collectivité, une entreprise publique ou une entreprise privée chargée d'un service d'intérêt économique général (SIEG)⁴⁶⁹, consiste, en principe à l'utilisation d'un budget public. Peu importe la forme recouverte par l'aide : qu'elle soit positive (subvention) ou négative (exonération), l'aide doit affecter le commerce entre les Etats membres pour être interdite.

Le jeu du marché veut que les entreprises soient « récompensées » par le marché, dans un souci d'égalité. Il n'existe, *a priori*, pas de raison qu'une entreprise qui ne réalise pas les investissements ou les efforts nécessaires pour perdurer, se voit attribuer des aides par l'Etat. Il n'existerait plus de concurrence équitable et donc plus de *stimuli* économique pour les entreprises. Cette règle tend donc à maintenir une économie de marché efficace⁴⁷⁰. Pour autant, toute aide n'est pas strictement interdite puisque le Traité y prévoit des dérogations, notamment les aides qui concourent au développement de certaines activités. L'article 87 § 2 énumère ainsi une liste d'aides

⁴⁶⁶ CJCE, 8 novembre 2001, *Adria Wien Pipeline GmbH et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contre Finanzlandesdirektion für Kärnten*, aff. C-143/99, rec. CJCE 1999, p. I-8365, spéc. points 39 à 52.

⁴⁶⁷ Pour la notion de marché pertinent, voir GAVALDA Christian et PARLEANI Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne*, Litec, 5^{ème} éd., 2006, Paris, p. 280 s.

⁴⁶⁸ BILLET Philippe, « Les aides d'Etat en faveur de la protection de l'environnement à l'aune du droit communautaire », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, Alerte 48.

⁴⁶⁹ Le SIEG est défini à l'article 86 § 2 du TCE : « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ».

⁴⁷⁰ SOUTY François, *Le droit et la politique de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, Politique, 2003, Paris, p. 22.

compatibles de plein droit : les aides à caractère social accordées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux catastrophes naturelles et enfin les aides destinées à remédier à la partition de l'Allemagne. L'article 87 § 3 dresse une liste, apparemment exhaustive, d'aides pouvant être déclarées compatibles avec le marché commun après examen du dossier par la Commission européenne. Le dernier point de cet article donne la possibilité au Conseil d'étendre le domaine de l'exemption pour certaines catégories d'aides⁴⁷¹.

La CJCE a rappelé que le principe d'interdiction posé à l'article 87 n'est pas absolu⁴⁷² : « *l'interdiction de principe des aides d'État n'est ni absolue ni inconditionnelle. Ainsi, l'article 92, paragraphe 3, du traité (devenu, après modification, article 87, paragraphe 3, CE) accorde à la Commission un large pouvoir d'appréciation en vue de déclarer certaines aides compatibles avec le marché commun par dérogation à l'interdiction générale formulée à l'article 92, paragraphe 1, du traité. À cet égard, les exigences de la protection de l'environnement sont susceptibles de constituer un objectif en vertu duquel certaines aides d'État peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun* » (b).

b. L'exemption pour motif environnemental

L'environnement est un motif de dérogation à l'octroi des aides d'Etat. En 2002, elles représentaient environ 4,6 milliards d'euros sur un montant total d'aides attribuées dans la Communauté de 49 milliards d'euros, soit environ 10% du total. Elles ont atteint 14 milliards d'euros en 2006⁴⁷³. Des disparités existent entre les Etats membres puisque 90% des 49 milliards sont octroyés par quatre Etats membres : Danemark, Allemagne,

⁴⁷¹ Pour une étude plus approfondie des exemptions par catégories, voir GAVALDA Christian et PARLEANI Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne, op.cit.*, p. 498 s.

⁴⁷² CJCE, 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline, op. cit.*, points 30 et 31.

⁴⁷³ Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'Etat, Mise à jour du printemps 2008, 21 mai 2008, COM (2008) 304 final, p. 22 (non publiée).

Suède et Royaume-Uni⁴⁷⁴. En 2003, 23 % du total des aides d'État recensées par la Commission, soit 8,5 milliards d'euros, étaient consacrées à l'environnement, ce chiffre atteignant 38 % en Allemagne⁴⁷⁵ et 22 % au Royaume-Uni, mais seulement 5 % en France⁴⁷⁶. Le 11 décembre 2006, la protection de l'environnement constituait 28 % des aides totales⁴⁷⁷. Les aides d'État ont pour effet de réduire artificiellement les coûts des entreprises et en ce sens, elles nuisent à la vérité des prix. Pour comprendre dans quelle mesure des aides d'État peuvent être accordées pour un motif environnemental, il faut considérer la pollution depuis la production jusqu'à son utilisation. En effet, La pollution ne s'entend pas uniquement comme une intention ou une volonté de polluer. La simple production ou utilisation de bien peut porter atteinte à l'environnement. Dans cette perspective, les coûts relatifs à ces atteintes doivent être répercutés dans les biens produits et utilisés pour être effectivement supportés par les utilisateurs qui sont par là même, les pollueurs. De fait, les aides d'État retardent l'internalisation des coûts en réduisant les frais supportés par l'entreprise et n'entrent plus dans le cadre d'une protection de l'environnement efficace.

C'est pourquoi certaines conditions doivent être réunies pour que la Commission considère des aides d'État attribuées au titre de la protection de l'environnement compatibles avec le droit communautaire. Ces conditions sont exposées dans l'encadrement communautaire adopté le 3 février 2001⁴⁷⁸. L'encadrement communautaire est un instrument juridique développé par la Commission européenne pour accroître la prévisibilité, la transparence et la sécurité juridique des États membres.

⁴⁷⁴ ALEXIS Alain, « Protection de l'environnement et aides d'État : la mise en application du principe pollueur-payeur », *Revue des Affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 631.

⁴⁷⁵ La Commission explique ce chiffre « en raison de l'importance du système allemand d'écofiscalité ou de fiscalité écologique, au titre duquel un grand nombre d'entreprises bénéficient, depuis 1999, d'allègements fiscaux, principalement sur les huiles minérales utilisées comme carburant ou combustible et sur l'électricité ». Voir le rapport de la Commission relatif au Tableau de bord des aides d'État du 20 avril 2005, COM (2005) 147 final, point 1.7.1 (non publié).

⁴⁷⁶ THIEFFRY Patrick, « Les aides d'État et la protection de l'environnement », *LPA*, 15 juin 2006, n° 119, p. 32 d'après le Tableau de bord des aides d'État au 20 avril 2005, COM (2005) 147 final.

⁴⁷⁷ La protection de l'environnement représentait 88% des aides totales pour la Suède, 65% pour les Pays-Bas, 47% pour l'Allemagne et le Danemark, 40% pour la Finlande et seulement 2% en France : Rapport de la Commission relatif au Tableau de bord des aides d'États du 11 décembre 2006, COM (2006) 761 final (non publié).

⁴⁷⁸ Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, JOCE C 37, 3 février 2001, p. 3 (fin de validité le 31 décembre 2007). Remplacé par *Community guidelines on State aid for environmental protection* (Lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur de l'environnement), 23 janvier 2008, JOUE C 82, 1er avril 2008, p. 1.

Ainsi, les encadrements permettent de préciser *a priori*, les types d'aides que la Commission estime compatibles avec les exigences de protection de l'environnement. La Commission peut adopter de tels encadrements dès lors qu'ils ne s'éloignent pas des normes du Traité⁴⁷⁹. La Commission est donc liée par l'encadrement adopté. Elle peut cependant décider d'autoriser une aide qui ne figurerait pas dans les termes de l'encadrement en se basant directement sur les dispositions du Traité, et notamment son article 87.3.c)⁴⁸⁰ : « *dans certains cas, la Commission a autorisé les aides directement sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), dans la mesure où les aides, malgré des effets positifs sur l'environnement, n'entraient pas dans le champ d'application de l'encadrement. Il s'agissait par exemple d'aides au transport par pipeline ou d'aides en faveur de la sécurité et de l'environnement* »⁴⁸¹. Cette pratique est justifiée par les développements rapides de nouvelles politiques de protection de l'environnement. Cette flexibilité paraît indispensable pour répondre à la réalité du marché. L'adoption d'un règlement en la matière contribuerait à rigidifier les formes d'intervention des Etats en adoptant des catégories d'exemption qui couvriraient toutes les formes d'aides.

L'encadrement communautaire de 2001 définit largement la notion de protection de l'environnement (article 6). Il précise que « *dans le cadre du présent encadrement, la Commission entend considérer comme protection de l'environnement, toute action visant à réparer ou à prévenir une atteinte au milieu physique ou aux ressources naturelles, ou à encourager une utilisation rationnelle de ces ressources* ». En 2008, les nouvelles lignes directrices précisent cette définition⁴⁸² en y ajoutant les actions qui encouragent l'utilisation rationnelle des ressources par les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables⁴⁸³. L'encadrement de 2001 introduisait une

⁴⁷⁹ CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-288/96, rec. CJCE, p. I-8237, point 62.

⁴⁸⁰ Voir THIEFFRY Patrick, « Aides publiques à l'environnement : opportunités et risques nouveaux pour les entreprises bénéficiaires », *Environnement*, n° 5, mai 2004, Etude n°9, p. 6-11.

⁴⁸¹ Rapport de la Commission relatif au Tableau de bord des aides d'Etat du 20 avril 2005, COM (2005) 147 final, point 1.7.1. (non publié).

⁴⁸² L'article 2.2 dispose : « *environmental protection means any action designed to remedy or prevent damage to physical surroundings or natural resources by a beneficiary's own activities, to reduce the risk of such damage or to lead to more efficient use of natural resources, including energysaving measures and the use of renewable sources of energy* ». Community guidelines on State aid for environmental protection, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁸³ La définition est ainsi actualisée, conformément à deux décisions rendues par la Commission européenne en 2004 et qui précisaient en outre que les actions tendant à réduire les émissions polluantes ou qui visent à décontaminer les sols pollués devaient être considérées comme prises en faveur de la protection de l'environnement. Communiqués de presse de la Commission du 18 février 2004 relatifs aux

modification importante par rapport à l'encadrement adopté en 1994. Il supprimait les aides aux investissements pour l'adaptation des grandes entreprises aux normes communautaires. Justifiée à titre transitoire dans l'encadrement de 1994, la Commission soulignait déjà la nécessaire internalisation des coûts qui n'était pas encore possible. Au point 21 de l'encadrement de 2001, la Commission précisait que « *ces normes constituent le droit commun que les entreprises doivent respecter, et une aide n'est pas nécessaire pour inciter les entreprises à respecter la loi* »⁴⁸⁴. En revanche, la Commission incitait les entreprises et les Etats membres à dépasser les normes communautaires en autorisant des aides aux investissements permettant de réduire les atteintes à l'environnement au-delà de ce qui est requis par le droit communautaire. En pratique, l'aide est calculée sur la part de l'investissement nécessaire pour dépasser les normes communautaires. Ainsi, seule l'augmentation réelle de protection de l'environnement est récompensée.

Des aides pour la remise en état des sites et sols pollués peuvent être consenties au titre de l'encadrement communautaire⁴⁸⁵. Au point 38 de l'encadrement de 2001, la Commission précise que sont concernées « *les atteintes à la qualité du sol et des eaux de surface ou souterraines* ». Elle exclut expressément les cas où le responsable de la pollution est identifié et fait ainsi une application juste du principe pollueur-payeur. Elle précise cependant que la notion de « personne responsable » doit être entendue au sens de chaque Etat membre, soit le dernier exploitant de l'installation classée en France⁴⁸⁶. La situation envisagée est donc celle où le responsable ne peut être identifié ou ne peut participer aux travaux, pour cause d'insolvabilité (« *Lorsque le responsable de la pollution (...) ne peut être appelé à la cause* »). Elle admet que l'aide peut couvrir la totalité des frais engagés pour la réhabilitation des sols pollués augmenté de 15 % du montant des travaux. Les lignes directrices de 2008 reprennent cette disposition en supprimant toutefois la majoration de 15 % (article 1.5.9). On peut regretter l'absence d'harmonisation de la part de la Commission qui renvoie aux législations nationales

mesures en faveur des biocarburants en Allemagne (IP/04/228) et du 30 juin 2004 relative aux mesures en faveur des biocarburants en république tchèque (IP/04/836).

⁴⁸⁴ Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JOCE C 37, 3 février 2001, p. 3, *op. cit.*

⁴⁸⁵ THIEFFRY Patrick, « Les aides d'Etat et la protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 38.

⁴⁸⁶ Selon l'article L. 512-17 du Code de l'environnement.

pour définir le responsable. Il existe des désaccords entre les Etats membres sur la notion de responsable mais également au sein même de la juridiction administrative française. Alors que le Conseil d'Etat estime que le propriétaire de l'installation ne peut être mis en cause pour remettre le site en état, certaines Cours administratives d'appel considèrent au contraire, qu'en cas d'insolvabilité du dernier exploitant ou de ses ayant droits, il convient de faire appel au détenteur de l'installation classée⁴⁸⁷.

Les Etats ont donc la possibilité d'octroyer des aides à des fins d'intérêt général, pour la protection de l'environnement. Cependant, les dérogations accordées au titre de la protection de l'environnement doivent être guidées par un « *principe d'interprétation stricte* »⁴⁸⁸ et par l'exigence que « *les atteintes à la concurrence tolérées soient indispensables et les moins significatives possibles* »⁴⁸⁹. Les préoccupations environnementales sont un motif de dérogation aux règles de maintien d'une concurrence effective tant au profit des Etats membres qu'au profit des entreprises (2).

2. Ententes et protection de l'environnement

L'article 81 du Traité CE dispose que les ententes entre entreprises restrictives de concurrence sont prohibées (a). Cette règle, comme celle qui interdit les abus de position dominante (article 82 du Traité CE) est d'applicabilité directe et constitue une partie de l'ordre public communautaire⁴⁹⁰. La définition des ententes prévoit une liste

⁴⁸⁷ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Société Unilever c/ MEDD*, n° 02BX01828 ; note DEHARBE David, « L'obligation de remise en état mise à la charge du détenteur de l'installation classée », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 367-268 ; Voir *infra*, Seconde partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, § 2 « La remise en cause jurisprudentielle de la responsabilité du dernier exploitant : le dédoublement fonctionnel du propriétaire du site », p. 453 et s.

⁴⁸⁸ THIEFFRY Patrick, « Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence », *AJDA*, n° 4, 29 janvier 2007, p. 171.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, rec. CJCE 1962, p. I-89 ; CJCE, 30 janvier 1974, *BRT c/ Sabam*, aff. 127/73, rec. CJCE 1974, p. I-51 ; CJCE, 28 février 1991, *Delimitis c/ Henninger*, aff. C-234/89, rec. CJCE 1991, p. I-935.

non exhaustive d'ententes restrictives. Néanmoins, l'article 81 § 3 prévoit des possibilités de dérogation individuelle ou catégorielle, sous certaines conditions (b).

a. Le principe d'interdiction des ententes

Les ententes sont définies comme « *tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres, et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre, ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun* »⁴⁹¹. L'entente suppose des comportements de coordination, de collaboration entre entreprises au sens du droit communautaire⁴⁹². L'autre condition importante est la restriction de concurrence. Cette restriction est appréciée *in concreto* : « *le jeu de la concurrence (...) doit être entendu dans le cadre réel où il se produirait à défaut de l'accord litigieux* »⁴⁹³.

Des accords environnementaux sont susceptibles d'intervenir entre entreprises. La Commission les définit comme « *des accords aux termes desquels les parties s'engagent à parvenir à une réduction de la pollution, conformément à la législation sur l'environnement ou aux objectifs fixés en matière d'environnement, notamment ceux figurant à l'article 174 du traité* »⁴⁹⁴. Tous les accords environnementaux ne tombent pas sous l'interdiction de l'article 81 § 1, tels que les accords qui fixent un objectif environnemental pour l'ensemble d'un secteur en laissant toute latitude aux parties ou les accords qui créent un marché⁴⁹⁵. Au contraire, les accords « *qui définissent les*

⁴⁹¹ Article 81 du Traité CE.

⁴⁹² Sur la notion d'entreprise en droit communautaire, voir GAVALDA Christian et PARLEANI Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne, op. cit.*, p. 275 et s. ainsi que les arrêts de la CJCE, 13 juillet 1962, *Mannesman*, aff. 19/61, rec. CJCE, p. 675, CJCE, 22 juillet 1984, *Hydrotherm*, aff. 170/83, rec. CJCE, 1984, p. I-2999 et CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90, rec. CJCE, 1991, p. I-1979.

⁴⁹³ CJCE, 30 juin 1966, *La technique minière c/ Maschinenbau Ulm*, aff. 56/65, rec. CJCE, p. 337, point 67.

⁴⁹⁴ Communication de la Commission européenne portant Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale, JOCE C 3, 6 janvier 2001, § 179.

⁴⁹⁵ *Idem*, § 187.

caractéristiques de produits ou la façon de les produire »⁴⁹⁶ seront caractérisés comme des ententes prohibées. L'atteinte à la concurrence doit être liée à l'objet de l'entente : ainsi, les accords sont susceptibles de tomber sous le coup de l'article 81 § 1 « *lorsqu'ils restreignent sensiblement la capacité des parties à définir les caractéristiques de leurs produits ou la façon dont elles les produisent, ce qui leur permet d'influer sur leur production ou leurs ventes respectives* »⁴⁹⁷.

Toutefois, les accords environnementaux qui présenteraient des effets sur la concurrence du marché en cause sont susceptibles de bénéficier de l'exemption de l'article 81 § 3 (b).

b. Les dérogations

Bien que l'entente soit caractérisée comme restrictive de concurrence, elle peut être validée par le biais d'une exemption individuelle ou catégorielle. Les règlements d'exemption par catégorie permettent de simplifier l'application de l'interdiction. Certains accords étant similaires, l'adoption d'un règlement exemptant les décisions ou accords présentant les mêmes objets et effets permet d'éviter qu'autant de décisions individuelles que d'accords soit prises. L'exemption est accordée lorsque la restriction de concurrence se trouve contrebalancée par une meilleure efficacité économique. L'entente qui remplit les conditions de l'article 81 § 3 peut, à ce titre, bénéficier d'une exemption. L'article 81 § 3 énonce des conditions strictes. Il est nécessaire que les accords ou les décisions en cause « *contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour*

⁴⁹⁶ THIEFFRY Patrick, « Les comportements visant à la protection de l'environnement en droit de la concurrence », *Environnement*, octobre 2006, Dossier spécial « Les risques environnementaux de l'entreprise », p. 29.

⁴⁹⁷ Communication de la Commission européenne portant Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale, *op. cit.*, § 189.

atteindre ces objectifs [ni] donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ». L'entente doit donc remplir quatre conditions ; comporter des gains d'efficacité ; profiter aux consommateurs ; la restriction doit être indispensable et ne doit pas éliminer la concurrence.

Aujourd'hui, il n'existe plus de règlement d'exemption par catégorie consacré à l'environnement. Le groupement d'intérêt économique (GIE) de co-réassurance Assurpol a été l'une des premières ententes bénéficiant d'une dérogation au titre de la protection de l'environnement⁴⁹⁸. Le contrat d'assurance proposé couvre les « *risques de responsabilité civile d'atteintes aléatoires à l'environnement de nature accidentelle ainsi que non accidentelle (graduelle) ayant leur origine dans les installations industrielles et commerciales classées selon la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976* »⁴⁹⁹. La Commission qualifie la convention de coréassurance comme un accord entre entreprises (§ 26) qui a « *pour objet et pour effet de coordonner le comportement concurrentiel entre les parties et de restreindre la concurrence au niveau de l'assurance directe, de la réassurance et de la rétrocession des risques d'atteintes à l'environnement ayant leur origine dans les installations industrielles et commerciales situées en France* » (§ 27).

Néanmoins, elle considère que ces accords remplissent les conditions d'exemption de l'article 81 § 3 du Traité (§ 37 s.). La coopération entre les entreprises contractantes « *permet une amélioration de la connaissance des risques, la création d'une capacité financière et le développement d'un savoir-faire technique pour la couverture des risques d'atteintes à l'environnement* »⁵⁰⁰. De plus, les utilisateurs en tirent profit : « *[l]a coopération au sein du pool rend le produit d'assurance plus disponible et plus adapté aux besoins des entreprises industrielles et commerciales, susceptibles de voir se réaliser un risque d'atteintes à l'environnement dans leurs installations. La capacité du pool permet maintenant la couverture aussi bien des risques des PME que de ceux d'entreprises de plus grande taille* »⁵⁰¹. Ainsi, les deux

⁴⁹⁸ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1 « Le rôle de l'assurance dans la préservation du patrimoine environnemental : une réponse inadaptée à la thématique des sols pollués », p. 498 et s.

⁴⁹⁹ Décision n° 92/96/CE, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (Assurpol), JOCE L 37, 14 février 1992, p. 16, point 20.

⁵⁰⁰ *Idem*, § 38.

⁵⁰¹ *Idem*, § 39.

conditions positives énoncées à l'article 81 § 3 sont remplies. La Commission examine ensuite les deux conditions négatives que sont le caractère indispensable de la restriction et l'absence d'élimination de toute concurrence. Elle admet au paragraphe 41, que l'obligation de pratiquer des conditions générales de ventes communes est « *indispensable au bon fonctionnement de la coréassurance* » mais que les acteurs sont libres de fixer les primes commerciales. Enfin, elle précise que les utilisateurs ne sont pas privés de choix puisque « *les adhérents-assureurs gardent l'autonomie d'offrir le produit d'assurance Assurpol aux utilisateurs à des primes commerciales différentes* »⁵⁰² et que le marché de la réassurance est un marché mondial concurrentiel où il existe de nombreuses entreprises non parties à la convention Assurpol. Lors de l'examen du dossier, la Commission européenne a relevé notamment, les différences existant entre les législations internes des Etats membres en matière de protection de l'environnement et entre les caractéristiques des sols et des installations. Aucune norme communautaire ne s'appliquant en la matière, faute d'inexistence, elle a considéré que « *c'est seulement à l'intérieur des frontières nationales que les conditions de concurrence sont similaires pour tous les opérateurs économiques concernés au regard de l'assurance de la responsabilité civile atteintes à l'environnement* »⁵⁰³.

La Commission a donc conclu que « *les caractéristiques des risques d'atteintes à l'environnement, variables selon des facteurs endogènes et exogènes, de longues périodes qui s'écoulent parfois entre le fait générateur de l'atteinte à l'environnement, le dommage survenu et la présentation d'une réclamation, associées à l'absence de données statistiques, rendent les risques d'atteintes à l'environnement difficilement assurables, surtout ceux d'origine non accidentelle* »⁵⁰⁴, ce qu'Assurpol permettait. Le GIE Assurpol « *rend le produit d'assurance plus disponible et plus adapté aux besoins des entreprises industrielles et commerciales susceptibles de voir se réaliser un risque d'atteinte à l'environnement dans leurs installations* », permet la couverture des risques par les PME et « *les mesures de prévention auxquelles la délivrance de l'assurance est associée sont aussi une contribution pour le progrès technique et économique et pour la*

⁵⁰² *Idem*, § 40.

⁵⁰³ *Idem*, § 21.

⁵⁰⁴ *Idem*, § 38.

protection de l'environnement »⁵⁰⁵. Le GIE a bénéficié d'une exemption jusqu'au 5 février 1998. Depuis, la Commission a adopté un règlement d'exemption par catégorie relatif au secteur des assurances⁵⁰⁶ susceptible de s'appliquer aux accords concernant les pools d'assurance (point 18 à 21).

Ces règles du droit communautaire de la concurrence sont obligatoires pour tous les Etats membres, dans la mesure où ils sont concernés. Les instruments de droit communautaire varient en degré de contrainte. Qu'ils soient obligatoires dans leurs objectifs ou dans leurs moyens, leur application par les Etats reste insatisfaisante, exprimant peut-être les souvenirs d'une part de souveraineté perdue. La Commission, gardienne des Traités, veille à cette bonne application et le cas échéant, met l'Etat en demeure de l'appliquer. Si la phase de discussion ne fonctionne pas, elle soumet le litige à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Cependant, les condamnations des Etats membres par la Cour, parfois sous forme d'astreinte, ne semblent pas toujours les encourager à appliquer la réglementation, preuve que le droit communautaire manque d'une certaine effectivité (B).

B. La réglementation communautaire en recherche d'effectivité

Kiss⁵⁰⁷ relevait plusieurs obstacles à l'application effective du droit de l'environnement. Tout d'abord, « *l'application des traités relatifs à l'environnement constitue une intervention nullement négligeable dans la compétence territoriale des*

⁵⁰⁵ Décision n° 92/96/CE, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (Assurpol), JOCE L 37, 14 février 1992, p. 16, point 39 cité par THIEFFRY Patrick, « Les comportements visant à la protection de l'environnement en droit de la concurrence », *Environnement*, octobre 2006, Dossier spécial « Les risques environnementaux de l'entreprise », p. 30.

⁵⁰⁶ Règlement n° 358/2003 de la Commission du 27 février 2003 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances, JOUE L 53, 28 février 2003, p. 8.

⁵⁰⁷ KISS Alexandre, Préface in *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Claude IMPERIALI éd., Economica, coll. Coopération et Développement, 1998, 291 p.

Etats : obligation d'y interdire certaines activités comme le déversement de polluants dans l'air, ou de prendre des mesures prescrites, par exemple pour protéger certaines espèces menacées d'extinction »⁵⁰⁸. Ensuite, la plupart des comportements « polluants » ne relèvent pas de l'Etat lui-même mais des particuliers, « *acteurs non-étatiques* »⁵⁰⁹. Des moyens d'action spécifiques sont donc nécessaires pour assurer l'application du droit de l'environnement à l'échelle nationale puis locale. L'analyse de l'effectivité conduit inévitablement à considérer les mécanismes de contrôle et de sanction en cas de violation de la règle de droit. Au niveau communautaire, la plupart des instruments juridiques sont obligatoires pour les Etats membres (1). Leur application est contrôlée par la Commission et leur violation ou leur inapplication est condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes. Comparativement au droit international de l'environnement, ces mécanismes institutionnels communautaires permettent-ils une bonne application du droit de l'environnement ? (2)

1. La force obligatoire des instruments communautaires

L'article 249 du Traité CE dispose que « *[p]our l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis* ». Ce pouvoir normatif conféré aux institutions communautaires s'exerce dans le cadre de leur mission et conformément aux objectifs du Traité. L'article 249 précise ensuite la force juridique conférée aux instruments énumérés. De portée générale, le règlement communautaire « *est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tous les Etats membres* » (art. 249 § 2) alors que la directive, qui doit être transposée⁵¹⁰, ne lie les Etats destinataires que dans le résultat à atteindre, laissant aux

⁵⁰⁸ *Idem*, p. 4.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ Nous rappellerons en tant que de besoin que la transposition de la directive en droit interne consiste à « traduire » les dispositions communautaires en dispositions internes. Le support de transposition peut être une loi ou un règlement. La plupart du temps, la loi de transposition se contente de reprendre le texte communautaire dans son intégralité.

Etats le choix de la forme et des moyens pour y parvenir (art. 249 § 3). Les décisions sont obligatoires pour leurs destinataires. Recommandations et avis ne lient pas.

La réception des normes communautaires en droit interne n'a pas été chose facile. Le juge administratif a démontré une certaine volonté pour refuser d'admettre l'autorité des directives communautaires en droit interne. Dès 1978⁵¹¹, le Conseil d'Etat refuse la possibilité pour un particulier, d'invoquer une directive à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel. Ce faisant, le juge national s'oppose à la CJCE qui a reconnu en 1974 l'effet direct des directives en droit interne⁵¹². Cependant, le juge français progresse en admettant la possibilité d'exciper de l'incompatibilité des mesures nationales servant de base juridique à l'acte individuel contesté, avec les objectifs fixés par la directive communautaire. Il faut attendre 1984 pour en avoir la première illustration en droit de l'environnement⁵¹³. Puis, en 1989, le juge interne admet l'obligation pour l'administration de satisfaire à une demande d'abrogation d'un règlement illégal pour contradiction avec les objectifs d'une directive⁵¹⁴. Néanmoins, lorsque la disposition communautaire était antérieure à la loi, celle-ci faisait « écran » entre le droit communautaire et l'acte individuel ou réglementaire. Dès lors, le droit interne primait sur le droit communautaire. Juge judiciaire et juge administratif s'opposaient sur ce point. Le Conseil d'Etat excluait depuis la jurisprudence *Syndicat général des fabricants de Semoules* de 1968⁵¹⁵, la possibilité de faire prévaloir le traité sur une loi postérieure alors que la Cour de cassation a admis, dès 1975, la supériorité des traités sur une loi, même postérieure⁵¹⁶.

Le revirement a finalement été opéré par le juge administratif en 1989 dans son célèbre arrêt *Nicolo*⁵¹⁷ par une simple mention de l'article 55 de la Constitution⁵¹⁸ dans

⁵¹¹ CE, Ass., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*, req. n° 11604, rec. Leb. p. 524.

⁵¹² CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn c./ Home Office*, aff. C-41/74, rec. CJCE, p. 1337.

⁵¹³ CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, req. n° 28467, rec. Leb. p. 481, cité in ROMI Raphaël, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Victoires éditions, coll. Environnement, 3^{ème} éd., 2004, p. 142.

⁵¹⁴ CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, req. n° 74052, rec. Leb. p. 44.

⁵¹⁵ CE, Sect., 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de Semoules*, req. n° 62814, rec. Leb. p. 149.

⁵¹⁶ C. Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*, pourvoi n° 73-13556 ; *D.*, 1975, p. 497.

⁵¹⁷ CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, req. n° 108243, rec. Leb. p. 190.

⁵¹⁸ Il dispose : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

les visas. Le juge se reconnaît alors compétent pour examiner la conventionnalité des lois au regard des textes internationaux liant l'Etat. Le juge étend la solution au droit international puisqu'en l'espèce, le recours mettait en cause la compatibilité de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants français au Parlement européen avec le Traité de Rome. Il confirme cette solution et précise la supériorité d'un règlement communautaire sur le droit national en 1990 avec la jurisprudence *Boisdet*⁵¹⁹.

Si les instruments communautaires ont désormais une force juridique contraignante pour les juges internes, leur application effective reste du ressort des autorités nationales. Auteurs et institutions communautaires ont tenté d'expliquer ce manque d'efficacité (2).

2. L'inapplication et l'inefficacité du droit communautaire de l'environnement

Simon Charbonneau⁵²⁰ identifie trois hypothèses traduisant les difficultés d'application du droit communautaire de l'environnement. Tout d'abord, les Etats ne transmettent pas à la Commission européenne les informations nécessaires à l'adoption des mesures nationales. La Commission a pour rôle de veiller « à l'application des dispositions du (...) traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci »⁵²¹. Les difficultés d'application concernent surtout les secteurs de l'air et des déchets⁵²². Pourtant, si l'on en croit la Commission européenne, le taux de communication des mesures nationales de transposition pour tous les Etats membres en novembre 2006, est supérieur à 99 %⁵²³. Cette source d'inapplication serait donc

⁵¹⁹ CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*, req. n° 58657, rec. Leb. p. 251.

⁵²⁰ CHARBONNEAU Simon, *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006, p. 88 et s.

⁵²¹ Article 211 du Traité CE.

⁵²² Sixième rapport annuel du 17 août 2005, sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement 2004, SEC (2005) 1055 (non publié).

⁵²³ Secrétariat Général de la Commission européenne, Etat de la communication des mesures nationales d'exécution des directives du 7 novembre 2006 (non publié). Les données sont accessibles sur le site internet de la Commission européenne, Rubrique « secrétariat général », sous-rubrique « Application du

marginale. Ensuite, les Etats ne transposent pas ou transposent mal les instruments juridiques. Ainsi, les textes nationaux qui traduisent la norme communautaire en droit interne ne sont pas totalement conformes aux dispositions communautaires. On peut citer à titre d'exemple récent, la mauvaise transposition, par le Portugal, de la directive du 19 juin 1995 relative à la sécurité maritime et au contrôle des navires par l'Etat du port⁵²⁴ qui a donné lieu à la saisine de la CJCE par la Commission⁵²⁵. En matière d'environnement, les domaines de l'eau, des déchets, de la nature et des évaluations d'impacts sont les plus touchés⁵²⁶. Enfin, l'inapplication pure et simple des dispositions nationales et communautaires constitue une infraction. En 2004, la Commission a reçu 336 nouvelles plaintes et a ouvert 583 nouvelles procédures d'infractions, ce qui constitue une baisse significative par rapport aux chiffres de 2003, respectivement de 505 et de 693⁵²⁷.

Le 23^{ème} rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire⁵²⁸ souligne que c'est en matière d'environnement que le nombre de procédures en cours est le plus important⁵²⁹. Elles représentaient un quart du nombre total de procédures en 2005. Une amélioration est tout de même constatée. Selon la Commission, elle serait en partie due à un meilleur traitement des plaintes déposées et des infractions, permettant un suivi dynamique et un traitement des dossiers par thème. Pour sa part, la Commission a identifié trois causes de l'ineffectivité du droit communautaire. Elle constate tout d'abord une inadéquation de la protection juridique des droits subjectifs à la défense d'un patrimoine commun environnemental. Ensuite, l'absence d'« *intérêts financiers privés* » incitant au respect du droit de l'environnement, « *contrairement à d'autres domaines du droit communautaire, comme*

droit communautaire » : http://ec.europa.eu/index_fr.htm .

⁵²⁴ Directive n° 95/21/CE du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port), JOCE L 157, 7 juill. 1995, p. 1.

⁵²⁵ Voir le Communiqué de presse de la Commission européenne du 12 décembre 2006, « Sécurité maritime: la Commission traduit le Portugal devant la Cour de justice », IP/06/1778.

⁵²⁶ Sixième rapport annuel du 17 août 2005, *op. cit.*

⁵²⁷ *Ibidem.*

⁵²⁸ XXIII^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire en 2005, 24 juillet 2006, COM (2006) 416 final, SEC (2006) 999, SEC (2006) 1005 (non publiés).

⁵²⁹ *Idem*, p. 7 et s.

le marché, intérieur et la concurrence »⁵³⁰ ne permet pas une application stricte des mesures adoptées. Enfin, elle relève que les administrations qui appliquent la législation ont également pour rôle de délivrer les licences d'exploitation, ce qui entraînerait un manque d'indépendance. La Commission a proposé trois moyens à mettre en oeuvre pour pallier ces lacunes : privilégier la sanction pénale⁵³¹, créer un régime spécifique de responsabilité civile⁵³² et enfin, favoriser l'accès des associations aux prétoires (ces dispositions font l'objet d'une proposition de directive⁵³³ qui a notamment pour objet d'encadrer le recours gracieux⁵³⁴ afin de permettre aux intéressés d'obtenir une réponse dans un délai raisonnable et d'éviter que ce préalable ne fasse obstacle au prononcé de mesures juridictionnelles provisoires. Elle définit également un régime de reconnaissance administrative des associations de protection de l'environnement dont l'intérêt pour agir se trouverait dès lors présumé).

En 2006, l'environnement représentait un cinquième des dossiers présentés à la Commission pour inapplication du droit communautaire⁵³⁵. Si le chiffre reste élevé, la Commission souligne que l'adhésion de dix nouveaux Etats membres n'a pas entraîné de hausse significative du nombre de dossiers. Malgré tout, l'environnement reste le secteur qui compte le plus grand nombre de cas ouverts⁵³⁶. Les transpositions insuffisantes des directives communautaires représentaient 17,81 % des dossiers et 22,61 % des infractions⁵³⁷.

⁵³⁰ Exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, COM/2003/0624 final.

⁵³¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 9 février 2007 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2007) 51 final (non publiée).

⁵³² Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

⁵³³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès de la justice en matière d'environnement, COM (2003) 624 final ; 2003/646 COD.

⁵³⁴ Le recours gracieux est un recours courant en droit administratif français. Il permet au destinataire d'une décision individuelle de s'adresser à l'autorité administrative, auteur de la décision, pour la réformer, la modifier. Le recours gracieux est accompagné d'un recours hiérarchique qui consiste, pour le même motif, à s'adresser à l'autorité supérieure à l'auteur de la décision.

⁵³⁵ XXIVème rapport annuel de la Commission sur l'application du droit communautaire en 2006, 17 juillet 2007, COM (2007) 398 final, SEC (2007) 775 et SEC (2007) 976 (non publiés).

⁵³⁶ *Idem*, p. 7.

⁵³⁷ *Ibidem*.

Plus qu'un motif d'exception aux politiques communautaires existantes, les différents programmes d'action relatifs à l'environnement ont reconnu la nécessité d'harmoniser la législation communautaire de protection de l'environnement. La meilleure politique environnementale étant celle qui traite le problème à la source, les institutions communautaires ont mis en place différents instruments contraignants, établissant ainsi un niveau d'exigence commun à tous les Etats membres. Cette harmonisation permet également de respecter les règles du marché commun et d'éviter les distorsions de concurrence qui seraient dues à l'application de législations étatiques plus ou moins soucieuses de protéger l'environnement. S'inscrivant dans une dynamique constante, la législation communautaire a évolué pour créer des règles novatrices de protection de l'environnement. Malgré le glissement opéré, l'étude de la politique environnementale communautaire laisse peu de place à la protection des sols (§2).

§2. La protection de l'environnement comme objectif global : prévention et réparation du dommage écologique

Le droit communautaire a adopté une politique environnementale que l'on pourrait qualifier de progressive. Soucieuse de préserver l'environnement dans son ensemble pour permettre une protection harmonieuse du territoire européen, la Communauté a commencé par imposer des évaluations environnementales pour certains grands projets susceptibles d'affecter le milieu environnant. On retrouve ces évaluations sous le nom d'enquête publique en droit interne, relevant de l'article L. 123 du Code de l'environnement. Puis, des systèmes d'autorisation pour l'exploitation de certaines activités et pour le rejet de certains polluants ont été mis en place, permettant aux entreprises de minimaliser les externalités négatives. Evaluations et autorisations forment l'action préventive de la Communauté (A). Malgré la réglementation adoptée, la Communauté doit faire face à certains travers, résultant parfois de lacunes dans la législation existante ou d'applications incorrectes. Le manque d'effectivité de la

législation communautaire a entraîné l'adoption de mesures réparatrices, constituant avant tout un complément au volet préventif (B). Elles se sont traduites par l'adoption d'une directive relative à la responsabilité environnementale en 2004 et par la présentation d'un projet de directive pénalisant les atteintes graves à l'environnement début 2007.

A. Les normes préventives

Plusieurs textes contraignants furent adoptés pour prévenir les pollutions affectant les différents milieux : eau, air, sol. La politique environnementale de la Communauté a démarré par une action préventive, évaluant les incidences de certains projets sur l'environnement et démocratisant le processus en y associant le public (1). La prévention s'est ensuite renforcée pour aboutir à une procédure d'autorisation pour les exploitations présentant un fort potentiel de pollution. Pour éviter des externalités trop importantes, la Communauté a décidé d'intégrer la réduction des polluants à l'activité elle-même, soumettant ainsi les entreprises à des conditions strictes d'exploitation (2). Cependant, les rapports d'application des normes préventives relevaient une application tardive, difficile, aboutissant parfois à des condamnations pour manquement devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

1. Les évaluations environnementales

La première disposition contraignante adoptée par la Communauté européenne pour la protection des sols est une directive de 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains grands projets sur l'environnement dite EIE⁵³⁸. Cette directive soumettait

⁵³⁸ Directive n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, JOCE L 175, 5 juillet 1985, p. 40.

certains projets à une évaluation obligatoire prenant en compte aussi bien les effets directs qu'indirects sur l'homme, la faune, la flore, d'une part ; le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, d'autre part. L'article 3 de la directive précise qu'il faut tenir compte des interactions entre ces deux catégories. Enfin, il convient également d'analyser les effets des projets sur les biens matériels et le patrimoine culturel. L'adoption de cette directive poursuivait les objectifs des programmes d'action en matière d'environnement de 1973⁵³⁹, 1977⁵⁴⁰ et 1983⁵⁴¹ qui promouvaient la réduction des pollutions à la source plutôt qu'une réparation une fois le dommage survenu. Ainsi, étaient systématiquement soumis à autorisation, les projets présentant un risque particulier d'atteinte à l'environnement et figurant à l'annexe 1 de la directive. On peut citer pour exemple, les installations industrielles dites dangereuses comme les raffineries, les installations de traitements de déchets et des eaux, certaines infrastructures de transport (maritime, ferroviaire) dépassant un certain seuil. Pour les autres projets dont les catégories sont définies à l'annexe 2 de la directive, les Etats examinent les projets et les atteintes potentielles en raison de leur nature, de leurs dimensions, de leur localisation (article 4) : il en est ainsi notamment pour l'agriculture, l'industrie extractive ou encore les projets de tourisme ou de loisirs.

Modifiée en 1997⁵⁴², la directive soumet alors l'exploitation à une demande d'autorisation et à une évaluation des incidences sur l'environnement. La directive de 1997 a permis l'intégration des principes de prévention, de précaution et de pollueur-payeur. L'application de la directive n° 85/337/CEE a fait l'objet d'un rapport de la Commission en 2003⁵⁴³. La Commission a relevé une transposition juridique suffisante

⁵³⁹ Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

⁵⁴⁰ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C 139, 13 juin 1977, p. 1.

⁵⁴¹ Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), JOCE C 46, 17 février 1983, p. 1.

⁵⁴² Directive n° 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE L 73, 14 mars 1997, p. 5.

⁵⁴³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 23 juin 2003, sur l'application et l'efficacité de la directive EIE (directive 85/337/CEE), COM (2003)334 final (non publié).

des termes de la directive mais une application difficile. Elle fut ensuite complétée par une directive en 2001⁵⁴⁴ qui étend le champ d'application de la première directive en prescrivant des évaluations au stade de la planification. Ainsi, l'évaluation environnementale est automatiquement exigée pour les plans et programmes dans les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural, pour l'affectation des sols, le transport, l'énergie, la gestion de déchets... Enfin, la révision de la directive en 2003⁵⁴⁵ a permis d'intégrer quelques principes de la convention d'Aarhus signée en 1998 et entrée en vigueur en 2001, en matière d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement⁵⁴⁶.

Les procédures d'évaluations environnementales permettent d'agir en amont, c'est à dire préalablement à l'établissement de l'activité dangereuse. Lorsque l'exploitation est lancée, d'autres procédés sont utilisés pour éviter toute pollution lors de la production. Cela peut consister en l'internalisation de la pollution (2).

2. L'internalisation de la pollution

En 1996, la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (dite IPPC) est adoptée⁵⁴⁷. Les motifs d'adoption de la directive mettent en exergue les transferts de polluants d'un milieu à l'autre (interaction entre l'eau, l'air et

⁵⁴⁴ Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement JOCE L 197, 21 juillet 2001, p. 30.

⁵⁴⁵ Directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives n° 85/337/CEE et n° 96/61/CE du Conseil, JOUE L 156, 25 juin 2003, p. 17.

⁵⁴⁶ Voir Décision n° 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JOUE L 124, 17 mai 2005, p. 1.

⁵⁴⁷ Directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L 257, 10 octobre 1996, p. 26. A la suite de nombreuses modifications, la directive n° 96/61/CE a été remplacée par la directive n° 2008/1/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOUE L 24, 29 janvier 2008, p. 8.

le sol), estimant qu'il convient de protéger l'environnement dans son ensemble. La directive se base sur le principe de prévention des émissions par une meilleure gestion de déchets ou, si cela s'avère impossible, par leur réduction. Elle affirme enfin que les autorisations d'exploitation mises en place par la directive, ne seront accordées ou modifiées « *que lorsque des mesures de protection de l'environnement intégrées de l'air, des eaux et des sols ont été prévues* » (considérant n° 15). La directive tend à protéger l'environnement dans son intégralité plutôt que d'adopter des législations sectorielles concernant tantôt l'eau, tantôt l'air.

Plus que poser l'obligation d'évaluation, elle institue une procédure d'autorisation pour les activités industrielles et agricoles présentant un fort potentiel de pollution et impose le respect de conditions environnementales, de sorte que les entreprises prennent en charge la prévention et la réduction des coûts de pollution qu'elles sont susceptibles de causer. Ainsi, les entreprises doivent notamment utiliser les meilleures techniques disponibles, utiliser efficacement l'énergie, ou encore remettre le site en état en fin d'exploitation. La décision d'autorisation comprend des exigences concrètes comme la surveillance des rejets de polluants, des valeurs limites d'émission de polluants, de mesures de gestion des déchets. La politique mise en place permet de réduire considérablement les externalités négatives engendrées par les activités productrices. Faisant référence à Pigou, Patrick Thieffry définit les externalités comme des « *productions indésirables (...) dues à la non prise en considération par les agents économiques de l'ensemble des externalités qu'ils produisent* »⁵⁴⁸. Le support de cette charge par les entreprises permet d'éviter les « *défaillances du marché* »⁵⁴⁹, de limiter les mesures publiques qui interviendraient en ce sens et donc les effets anticoncurrentiels sur le marché en cause.

La mise en oeuvre de la directive a fait l'objet d'un rapport de la Commission européenne pour la période 2000-2002⁵⁵⁰. La Commission a constaté de nombreux retards de transpositions et plusieurs procédures d'infractions ont été initiées à

⁵⁴⁸ THIEFFRY Patrick, « Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence », *AJDA*, n° 4, 29 janvier 2007, p. 171.

⁵⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁵⁰ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 3 novembre 2005 concernant la mise en œuvre de la directive n° 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, COM (2005) 540 final (non publié).

l'encontre de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Allemagne, de la Grèce, des Pays-Bas, du Luxembourg et de l'Espagne. Pour la première fois en 2004, la Cour de Justice des Communautés Européennes a condamné l'Autriche pour défaut de transposition de la directive IPPC⁵⁵¹. En juillet 2000, la Commission a adopté une décision faisant application de l'article 15 de la directive IPPC et créant un registre européen des émissions de polluants (EPER)⁵⁵². Sur la base de cette décision et tous les trois ans à partir de juin 2003, les Etats membres transmettent à la Commission les émissions de certains établissements concernés par les activités énumérées à l'annexe 1 de la directive IPPC (activités énergétiques, production et transformation des métaux, industrie minérale, industrie chimique, gestion des déchets notamment). L'article 1 § 2 de la décision précise que « *la déclaration doit inclure les émissions dans l'air et dans l'eau de tous les polluants pour lesquels les valeurs seuils sont dépassées* ». Alors que les sols étaient directement visés par les considérants de la directive IPPC, le registre européen des émissions de polluants ne concerne que l'eau et l'air.

Cette lacune a été comblée en 2006, à la suite de la conclusion du protocole des Nations-Unies pour l'Europe (CEE-ONU) sur les registres de rejets et transferts de polluants (PRTR), signé par la Communauté en 2003⁵⁵³. Le PRTR, créé par le règlement du 18 janvier 2006⁵⁵⁴, est une base de données électroniques accessible au public à partir de 2009. Les informations concerneront les rejets des polluants dans l'eau, l'air et les sols ainsi que des informations sur les transferts de déchets et de polluants lorsque le niveau des émissions dépasse un certain seuil pour certaines activités. Il reprend donc le même système qu'EPER en intégrant les rejets dans le sol et concerne un plus grand nombre de polluants pour un plus grand nombre d'activités. Une autre nouveauté étend le champ d'application du registre : il prend en compte les sources de pollutions diffuses

⁵⁵¹ CJCE, 18 novembre 2004, *Commission/Autriche*, aff. C-78/04, JOUE C 6, 8 janvier 2005, p.18.

⁵⁵² Décision n° 2000/479/CE de la Commission européenne du 17 juillet 2000, concernant la création d'un registre européen des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive n° 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L 192, 28 juillet 2000, p. 36.

⁵⁵³ Décision n° 2006/61/CE du Conseil, du 2 décembre 2005, relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole CEE-ONU sur les registres des rejets et transferts de polluants, JOUE L 32, 4 février 2006, p. 54.

⁵⁵⁴ Règlement CE n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE L 33, 4 février 2006, p. 1.

(comme les transports). Comme pour l'EPER, la base de données est alimentée par les transmissions des Etats membres à la Commission européenne.

L'adoption des normes relatives aux évaluations et à l'internalisation de la pollution est l'application plus fine du principe de prévention. Mais les rapports d'application du droit communautaire établis par la Commission européenne révèlent que si la réglementation est en vigueur, elle n'en est pas pour autant appliquée. C'est pourquoi les institutions communautaires, dans un souci de complémentarité et de protection globalisante, ont également adopté des instruments juridiques contraignants tendant à réparer les atteintes à l'environnement. Ces dispositions relatives d'une part à la responsabilité environnementale et d'autre part à la pénalisation des atteintes à l'environnement s'inscrivent dans la logique du principe du pollueur-payeur (B).

B. Les normes répressives

Nous l'avons étudié ci-dessus, la Commission a identifié plusieurs moyens pour pallier les lacunes de l'efficacité du droit communautaire de l'environnement. L'un d'eux consistait à responsabiliser les pollueurs. Ce fut chose faite en 2004, par l'adoption de la directive n° 2004/35/CE qui instaure une responsabilité environnementale (1). La Commission souhaitait également privilégier la sanction pénale. Le texte est encore au stade de l'examen devant le Parlement européen et le chemin parcouru jusqu'à aujourd'hui fut semé d'embûches. La Commission a concrétisé ce projet par une proposition de directive relative à la pénalisation des « crimes verts » (2).

1. L'instauration d'une responsabilité environnementale

La directive n° 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale⁵⁵⁵ est la première législation communautaire appliquant le principe pollueur-payeur. Elle permet la prise en compte des dommages purement écologiques causés aux eaux, aux sols, aux espèces et aux habitats naturels protégés, indépendamment de la lésion de droits subjectifs patrimoniaux ou extrapatrimoniaux et prévoit la réparation en nature. Elle assure ainsi l'effectivité du principe pollueur-payeur et encourage les agents économiques à souscrire des garanties financières pour l'exercice d'activités génératrices de nuisances. Cette directive a été adoptée dans le contexte des naufrages de l'Erika en décembre 1999⁵⁵⁶ et du Prestige en novembre 2002⁵⁵⁷ dont les hydrocarbures ont souillé les côtes européennes.

Le premier point de la directive n° 2004/35 sur la responsabilité environnementale dispose qu'« *il existe actuellement dans la Communauté de nombreux sites pollués qui présentent des risques graves pour la santé, et les pertes de biodiversité se sont accélérées de manière spectaculaire au cours des dernières décennies. L'absence d'action pourrait aboutir à une pollution accrue des sites et à des pertes encore plus graves de biodiversité à l'avenir. La prévention et la réparation, dans toute la mesure du possible, des dommages environnementaux contribuent à la réalisation des objectifs et à l'application des principes de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, tels qu'énoncés dans le traité. Il convient de tenir compte des conditions locales lors de la prise de décisions sur la manière de réparer les dommages* ». Le dommage environnemental est notamment défini comme « *les dommages affectant les sols, à savoir 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,*

⁵⁵⁵ Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

⁵⁵⁶ Voir notamment LE CORRE Laurent, « Marée noire de l'Erika ; vers une réparation du préjudice écologique ? », *Droit de l'environnement*, n° 97, avril 2002, p. 91-94.

⁵⁵⁷ Voir LONDON Caroline, « De l'Erika au Prestige, quelles réponses communautaires ? », *Droit de l'environnement*, n° 106, avril 2003, p. 42-46.

préparations, organismes ou micro-organismes » (art. 2. 1 c). Les sites pollués trouvent ici une place importante en figurant dès les premières lignes de la directive et dans la définition du dommage environnemental. Si, dans son livre blanc du 9 février 2000⁵⁵⁸, la Commission européenne a constaté que la plupart des Etats membres disposaient de législations contraignant à réhabiliter les sites contaminés en cas d'atteinte aux personnes ou aux biens, aucune ne prenait en compte les dommages causés aux ressources naturelles et plus particulièrement à la diversité biologique. C'est ainsi que la directive consacre la réparation des dommages environnementaux. La réparation des dommages affectant les sols se rapproche de celle que connaît le droit interne français. La directive précise que doivent être prises les mesures garantissant « *au minimum la suppression, le contrôle, l'endiguement ou la réduction des contaminants concernés, de manière à ce que les sols contaminés, compte tenu de leur utilisation actuelle ou prévue pour l'avenir au moment où les dommages sont survenus, ne présentent plus de risque grave d'incidence négative sur la santé humaine* » (Annexe II, point 2). La législation française, et plus précisément la loi du 30 juillet 2003⁵⁵⁹ prévoit que les sites pollués doivent être décontaminés en tenant compte de l'usage futur du site. L'application de la directive en droit interne en sera donc facilitée.

Les dispositions de cette directive paraissent peu ambitieuses aux yeux de certains auteurs⁵⁶⁰. La pollution atmosphérique et la pollution tellurique sont exclues de la directive. Son champ d'application est restreint puisqu'elle ne s'applique qu'à une liste d'activités professionnelles limitativement énumérées en Annexe III. Owen McIntire explique cela par le fait qu'il n'existe pas de législation harmonisée qui concerne directement les sites pollués : « (...) *there is no Community legislation concerned primarily with the regulation of soil contamination which might have been included in Annex III, and so strict liability would only be imposed when the "land damage"*

⁵⁵⁸ Livre blanc du 9 février 2000 sur la responsabilité environnementale, COM (2000) 66 final (non publié).

⁵⁵⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

⁵⁶⁰ PRIEUR Michel, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 2/2004, p. 129 ; ROMI Raphaël avec la collaboration de BOSSIS Gaëlle et ROUSSEAU Sandrine, *Droit international et européen de l'environnement*, Domat, Montchrestien, 2005, p. 70 s.

occurred as a result of one of the occupational activities listed therein (...) »⁵⁶¹. Les autres activités peuvent être concernées par la directive si une faute ou une négligence est commise et si le dommage est causé aux espèces ou aux habitats naturels protégés. La directive instaure ainsi deux systèmes distincts : une responsabilité objective et une responsabilité pour faute.

La pénalisation des infractions à l'environnement s'inscrit dans la même logique que la directive sur la responsabilité environnementale. Elle vise non seulement les atteintes aux biens ou aux personnes, mais également les dommages à l'environnement. Si la proposition est adoptée, le dommage écologique ne sera plus uniquement réparé, il sera également sanctionné (2).

2. La pénalisation des « crimes verts »

Une décision-cadre du Conseil avait été adoptée sur ce point le 27 janvier 2003⁵⁶², sur le fondement du troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Elle définissait un certain nombre de violations du droit communautaire de l'environnement pour lesquelles les Etats membres étaient invités à adopter des sanctions pénales. La décision-cadre se situait en retrait comparativement à la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal que la Commission avait présenté sur le fondement de l'article 175 du TCE en février 2001 et qui n'avait pas réuni la majorité requise au Conseil pour être adoptée. La Commission a alors saisi la CJCE pour demander l'annulation de la décision-cadre en invoquant

⁵⁶¹ Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of "Waste" and the end of the "contaminated land" debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 septembre 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 125.

⁵⁶² Décision cadre n° 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 29, 5 février 2003, p. 55 (Décision annulée par la Cour de Justice des Communautés européennes le 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-176/03, JO C 315, 10 décembre 2005, p.2). Voir *supra*, Partie 1, Chapitre 1, Section 1, §2, A., 2. « Une compétence exclusive de la Commission européenne », p. 75 et s.

l'inadéquation de sa base juridique. La CJCE, par un arrêt du 13 septembre 2005⁵⁶³ a estimé qu'elle aurait dû être adoptée sur la base du TCE : l'objectif principal du texte était la protection de l'environnement (premier pilier), l'harmonisation des sanctions pénales n'étant qu'un moyen pour y parvenir (troisième pilier). Seule une directive pouvait soutenir ce texte⁵⁶⁴. Elle a donc annulé la décision-cadre, ce qui permet aujourd'hui à la Commission d'être compétente pour obliger les Etats membres à prendre des sanctions pénales contre les infractions à l'environnement.

C'est en février 2007 que la Commission présente une nouvelle proposition de directive relative à la pénalisation des crimes environnementaux⁵⁶⁵. La Commission débute la proposition de directive en insistant sur la nécessité de prévoir des sanctions pénales au sein des Etats membres pour sanctionner les infractions graves à l'environnement. Selon la Commission, seule la sanction pénale aurait des effets dissuasifs, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la répercussion de la sanction pénale est plus importante qu'une sanction administrative ou civile. Nous pouvons abonder dans le sens de la Commission en prenant pour exemple l'instauration d'amendes élevées et de peine de prison par la loi Perben II⁵⁶⁶ pour les déballastages sauvages le long des côtes françaises. Dans un jugement du 5 avril 2006⁵⁶⁷, le Tribunal correctionnel de Brest a condamné le commandant et l'armateur du *Maersk Barcelona* à 800 000 euros d'amende. La médiatisation des naufrages de l'Erika en 1999 et du Prestige en 2002 a suscité de vives réactions parmi le monde politique et la société civile. Les statistiques du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) laissent penser que la pénalisation des atteintes à l'environnement porte ses fruits : en 2004, 30 infractions ont été constatées en France contre 21 en en 2005⁵⁶⁸. Ensuite, la Commission souligne la faible effectivité des

⁵⁶³ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C 176/03, JOUE C 31, 10 décembre 2005, p. 2.

⁵⁶⁴ NORD-WAGNER Magalie, comm. sur CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-176/03, *RJE*, n° 4/2006, p. 449.

⁵⁶⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 9 février 2007 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2007) 51 final (non publiée au JOUE).

⁵⁶⁶ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO n° 59, 10 mars 2004, p. 4567.

⁵⁶⁷ « Amende historique pour les responsables d'une pollution maritime », *Le Figaro*, 5 avril 2006.

⁵⁶⁸ Données disponibles sur le site internet du Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), Rubrique « Rejets en mer », puis « Rejets illicites », puis « Elements de statistiques » : <http://www.cedre.fr>.

sanctions administratives ou pécuniaires lorsque les contrevenants sont, soit insolvables, soit financièrement puissants. Elle souligne enfin la plus grande efficacité des moyens d'action publique et donc du juge pénal, couplée au fait que l'administration qui délivre les licences d'exploitation est aussi celle qui instruit les enquêtes administratives. Il faut donc garantir l'impartialité, la rapidité et l'efficacité des procédures. L'harmonisation paraît nécessaire du fait des trop grandes disparités entre les sanctions prévues par les législations nationales, notamment pour les mêmes types d'infractions⁵⁶⁹. Ainsi, les pollueurs ne pourront trouver d'échappatoire en s'installant dans un autre Etat membre.

La proposition permet de définir un nombre d'infractions graves « *qui doivent être considérées comme des infractions pénales dans toute la Communauté lorsqu'elles sont commises de propos délibéré ou par négligence au moins grave* »⁵⁷⁰. Elle établit un champ de responsabilité similaire pour toutes les personnes morales et des niveaux de sanctions similaires qui doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* »⁵⁷¹. La Commission souligne que l'établissement d'une répression analogue au niveau communautaire permettra également une meilleure coopération en cas d'infraction transfrontière. Les définitions sont, pour l'essentiel, semblables à celles de la décision-cadre n° 2003/80/JAI. Ainsi, sont notamment qualifiés d'infractions pénales lorsqu'ils sont commis délibérément ou par négligence grave, le rejet, l'émission ou l'introduction de matières ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, l'eau ou le sol causant la mort ou des lésions graves aux personnes. En cas de négligence, cette infraction est punie de deux à cinq ans d'emprisonnement au moins. Si elle est commise délibérément, la peine peut aller de cinq à dix ans de prison (art. 5.4.a). La proposition distingue cette première catégorie d'infractions, des rejets, émissions ou introductions illicites causant ou susceptibles de causer les mêmes types de dommages en étendant le champ d'application aux dommages environnementaux (« *dégradation substantielle de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau ou bien de la faune ou de la flore* »⁵⁷²). Cette seconde catégorie d'infractions visant l'environnement et commise par négligence grave

⁵⁶⁹ Pour une étude comparative détaillée, voir l'étude établie par le Cabinet Huglo & Lepage, « The Criminal Penalties in EU Member States 'environmental Law », Study II, 15 septembre 2003, 988 p. Disponible sur le site internet de la Commission européenne, Rubrique politiques de l'Environnement, « Resources », « Legislation », « Crime » puis « Studies » : http://ec.europa.eu/index_fr.htm .

⁵⁷⁰ Proposition de directive du 9 février 2007, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷¹ *Idem*, p. 9.

⁵⁷² *Idem*, art. 3 b).

peut entraîner une peine maximale d'un à trois ans d'emprisonnement (art. 5.2) contre deux à cinq ans si l'acte est délibéré (art. 5.3.c). Lorsqu'elle atteint des personnes, la peine est de deux à cinq ans en cas de négligence grave (art. 5.3.b) et de cinq à dix ans en cas d'atteinte délibérée (art. 5.4.b). La proposition de directive prévoit la possibilité pour les Etats membres, en vertu du principe de subsidiarité, de « compléter » les sanctions pénales par d'autres mesures telles que la publication de la décision judiciaire, l'obligation de réparer les atteintes à l'environnement ou encore, pour la personne physique, la déchéance du droit d'exercer une activité professionnelle qui nécessite une autorisation ou un agrément officiel. La responsabilité des personnes morales doit être reconnue mais il est libre à chaque Etat d'y appliquer une responsabilité pénale. Les amendes pouvant être prononcées voient leur montant varier de 300 000 euros pour les dégradations de l'environnement commises par négligence grave jusqu'à 1 500 000 euros en cas de mort ou de lésion graves commises délibérément (art. 7.2). De la même façon, la proposition de directive prévoit la possibilité d'assortir les amendes d'autres sanctions comme un placement sous surveillance judiciaire, une interdiction temporaire ou permanente d'exercer (art. 7.4).

D'une prise en compte ponctuelle dans les législations destinées à prévenir les dommages à l'environnement, le sol trouve une place à part entière dans les mécanismes de réparation et de sanction. Les récentes réflexions autour du dommage écologique et la volonté d'instaurer des sanctions efficaces marquent l'évolution actuelle de l'appréhension du sol comme milieu vivant. Tandis que la directive relative à l'évaluation des incidences de projet sur l'environnement considérait les effets des projets sur « *l'affectation des sols* », la proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal envisage de sanctionner toute « *dégradation substantielle du sol* ».

L'étude de cette première section permet de souligner l'évolution progressive de la place de la protection de l'environnement et des ressources naturelles en droit communautaire. D'un motif d'exception au droit de la concurrence, elle est devenue une politique à part entière, se plaçant au même niveau que les autres politiques de l'Union européenne. La Communauté a développé tout un panel de mesures permettant d'agir en amont et en aval de la pollution, mentionnant parfois la nécessité de protéger les sols contre la pollution jusqu'à les considérer comme une ressource à protéger. La prégnance du droit communautaire en droit interne a entraîné une évolution parallèle des législations nationales mais le développement des normes protectrices de l'environnement s'est révélé anarchique. Un rapide parcours du Code de l'environnement montre qu'il s'agit davantage d'une « *compilation ordonnée* »⁵⁷³ que d'une codification cohérente. Sans ligne directrice claire, les Etats membres ont développé leurs propres dispositifs juridiques pour tenter de résoudre les problèmes afférents aux sols pollués. Il en résulte des dispositions éparpillées dans différentes législations présentant un lien, parfois ténu, avec la pollution des sols. Dès lors, la zone industrielle, support d'application de ces législations, se retrouve doté d'un statut juridique complexe (Section 2).

⁵⁷³ PRIEUR Michel, « Le Code de l'environnement », *AJDA*, n° 12, décembre 2000, p. 1030.

Section 2. Le statut juridique composite de la zone industrielle littorale polluée

En droit interne, plusieurs dispositions législatives et réglementaires traitent de la pollution des sols et de leur réhabilitation sans y être exclusivement dédiées. Dès le milieu des années 1970, les législations relatives aux installations classées et aux déchets avaient pour objet de réduire les atteintes à l'environnement (articles L. 511-1 et L. 541-2 du Code de l'environnement). Une police administrative spéciale existe pour chacune de ces législations. Elle est dévolue à une autorité déconcentrée et permet de prendre les mesures nécessaires en cas de non respect des obligations législatives ou réglementaires. La combinaison des législations et plus particulièrement, des polices générales et spéciales qui réglementent ou encadrent les installations classées pour la protection de l'environnement modèle un statut juridique complexe de la zone industrielle littorale. Ainsi, outre la législation relative aux installations classées, la législation relative aux déchets qui a notamment pour objet de « *prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets (...)* » (art. L. 541-1 du Code de l'environnement), institue une police spéciale permettant l'élimination de déchets abandonnés menaçant de polluer les sols (§ 1). Le maire, autorité compétente au titre de la police « déchets », est également susceptible d'intervenir en matière d'installation classée dont la police spéciale est exclusivement dévolue au préfet en vertu de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement.

D'autres dispositions, plus générales, permettent de protéger certaines zones du territoire et d'exclure l'affectation des sols à un usage industriel. Telle est la possibilité des autorités municipales en matière d'urbanisme. A ce titre, le plan local d'urbanisme peut consacrer certaines zones à l'industrialisation et interdire l'implantation de toute activité potentiellement dangereuse dans d'autres parcelles du territoire. Chapeautés par le principe d'indépendance des législations, loi ICPE et droit de l'urbanisme n'en sont pas moins proches et interdépendants (§ 2).

§1. La combinaison des législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux déchets

Le maire dispose d'un pouvoir de police générale conféré par l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT) : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». L'alinéa 5 précise que la police comprend notamment « *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* ». Le maire, sur le fondement de son pouvoir de police générale, peut donc prendre les mesures nécessaires pour faire cesser une pollution ou prescrire l'élimination de déchets susceptibles de causer une pollution. La problématique des déchets fait l'objet d'un titre quatre au sein du Code de l'environnement. Les dispositions du Code instituent une police spéciale « déchets » au profit de « *l'autorité titulaire du pouvoir de police* », c'est-à-dire le maire. En vertu de l'article L. 541-3, le maire peut agir pour éliminer des déchets abandonnés en cas de pollution ou de risque de pollution des sols. Contrairement au préfet, le maire ne peut agir en matière d'installation classée, sauf en cas de péril imminent et uniquement par des mesures provisoires. Bien que gouverné par le principe d'indépendance des législations (A) ce texte élargit les possibilités d'action du maire en matière d'installation classée (B).

A. La séparation formelle des législations relatives aux déchets et aux ICPE

En vertu de l'article L. 514-1⁵⁷⁴ du Code de l'environnement, le préfet est l'autorité titulaire du pouvoir de police spéciale en matière d'installations classées. Il peut mettre en demeure l'exploitant de satisfaire aux dispositions législatives

⁵⁷⁴ L'article L. 514-1 dispose : « (...) lorsqu'un inspecteur des installations classées (...) a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé (...) ».

règlementant l'exploitation dans un délai déterminé. Sans réponse de la part de l'exploitant, le préfet peut faire procéder d'office aux travaux nécessaires, consigner la somme correspondante aux travaux entre les mains d'un comptable public ou encore suspendre le fonctionnement de l'installation. Par principe, le préfet est le seul à pouvoir agir en la matière. La jurisprudence a tout de même reconnu cette possibilité au maire, sur le fondement de son pouvoir de police générale l'assortissant de conditions restrictives : l'exigence d'un péril imminent et le caractère temporaire des mesures⁵⁷⁵. Ainsi, l'aggravation par une police générale de mesures dictées sur le fondement d'une police spéciale n'est possible ici, qu'avec des conditions bien précises. La plupart des jurisprudences du Conseil d'Etat « *sanctionnent l'immixtion des maires dans la sphère de compétence du préfet en appréciant avec rigueur la notion de péril imminent* »⁵⁷⁶.

Si le maire ne peut agir en matière d'installations classées sur le fondement de son pouvoir de police générale, une autre voie lui est ouverte par le biais de la législation relative aux déchets. Selon les dispositions de la loi du 15 juillet 1975⁵⁷⁷ codifiée (art. L. 541-2 et s. du Code de l'environnement), tout producteur ou détenteur de déchet doit en assurer ou faire assurer l'élimination afin d'éviter notamment tout effet nocif sur le sol, la flore, la faune et plus généralement de ne pas porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement. L'obligation posée, il fallait cependant prévoir une contrainte en cas de manquement. L'article L. 541-3 du Code de l'environnement donne la possibilité à « *l'autorité titulaire du pouvoir de police* » d'intervenir en cas de carence du responsable de l'élimination, de pollution des sols ou de risque de pollution. Le maire peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination des déchets aux frais du responsable. Il peut également demander au responsable de consigner une somme couvrant le montant des travaux à réaliser dans les mains d'un comptable public.

⁵⁷⁵ CE, 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 218217 ; concl. OLSON Terry, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA*, 2003, p. 2164 ; WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.*, n° 327, 23 et 24 novembre 2005, p. 15-20 ; ROMI Raphaël, « Les pouvoirs du maire en matière de gestion des risques industriels », *Droit de l'environnement*, n° 116, mars 2004, p. 35 ; note BILLET Philippe, *JCP A*, n° 50, 8 décembre 2003, n° 2109, p. 1640-1641 ; *Journal des maires*, novembre 2003, p.116-119.

⁵⁷⁶ WILLIAMSON Simon, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁷⁷ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JO, 16 juillet 1975, p. 7279.

L'article précise qu'en cas de disparition ou d'insolvabilité du débiteur, la remise en état peut être confiée à l'Agence De l'Environnement et la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

En vertu du principe de l'indépendance des législations, le maire ne saurait ordonner la remise en état d'un site en fin d'exploitation sur le fondement de la législation relative aux déchets⁵⁷⁸. Cependant, si le juge administratif a posé des conditions restrictives aux actions du maire par le biais de son pouvoir de police générale, il semble renforcer ses pouvoirs de police spéciale en lui permettant d'agir concurremment à des mesures préfectorales qui iraient dans le même sens (B).

B. La consolidation de l'exercice des polices administratives, confirmée par la jurisprudence communautaire

Le Conseil d'Etat a entamé une évolution dans la possibilité d'intervention du maire en matière d'installation classée. Dans son arrêt *Jaeger* de 1998⁵⁷⁹, il estime que « l'autorité investie du pouvoir 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 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, à prendre des mesures d'élimination prévues à l'article 3 de la loi du 15 juillet 1975 ». En l'espèce, un arrêté municipal mettait en demeure une personne de supprimer un dépôt de déchets et de divers objets de récupération. Le Conseil d'Etat en a conclu que si le maire « n'était pas compétent pour retirer ou suspendre une autorisation de traiter les déchets qui aurait été régulièrement accordée » par le préfet sur le fondement de la loi du 19 juillet 1976, « il pouvait, sur le fondement de la loi du 15 juillet 1975 [le] mettre en demeure (...)

⁵⁷⁸ Voir BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Les limites à l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée », *AJDA*, n° 12, 28 mars 2005, p. 675-679, note sur CE, 17 novembre 2004, *Société Générale d'Archives*, req. n° 252514, *AJDA*, n° 12, 28 mars 2005, p. 668 et s.

⁵⁷⁹ CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612 ; BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, n° 154, 3 juin 2001, p. 11-16 ; DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, n° 91 ; *DA* 1999, p. 9 ; note FONTBONNE Gérard, « Sites pollués et dépôts de déchets: Quid du propriétaire ou du détenteur ? », *Droit de l'environnement*, n° 67, avril 1999, p. 6-7 ; note COURTIN, BDEI, n° 2/1999, p. 16. Confirme TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507.

d'éliminer les déchets de son dépôt ». Le maire peut donc s'immiscer dans le pré carré du préfet qu'est la police relative aux ICPE en usant des pouvoirs de police qu'il détient de la législation sur les déchets. Ainsi, le Conseil d'Etat juge que les dispositions de l'article L. 541-3 qui met en place une police spéciale « déchets », « ont créé un régime juridique 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 », consacrant la compétence exclusive du maire en ce domaine⁵⁸⁰. Le Conseil d'Etat a interprété l'article L. 541-3 comme conférant cette compétence au maire alors même que l'article concerné ne désigne pas nommément « l'autorité investie du pouvoir de police ». L'arrêt *Société Générale d'Archives* de 2004 ferme toute possibilité pour le préfet d'agir sur le fondement de la police des déchets⁵⁸¹.

Le juge administratif de cassation a récemment renforcé⁵⁸² le pouvoir de police spéciale du maire en consacrant la compétence exclusive et l'impossibilité d'action du préfet sur le fondement de la police spéciale « déchets ». Il a en effet considéré que l'article « L. 541-3 confère à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers »⁵⁸³. Estimant qu'en cas de carence du maire dans l'exercice de la police spéciale « déchet », le préfet pouvait agir sur le fondement du même article, il était cependant dans l'impossibilité de le faire si la carence n'était pas établie. Dès lors, « c'est bien

⁵⁸⁰ CE, 17 novembre 2004, *Société Générale d'Archives*, req. n° 252514 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Les limites à l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée », *AJDA*, n° 12, 28 mars 2005, p. 675-679 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Impossibilité de poursuivre le propriétaire du site d'exploitation d'une installation classée en vue de la remise en état de celui-ci », *RDI*, janvier-février 2005, p. 36-39 ; *Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, Panorama de jurisprudence, p. I ; BILLET Philippe, « La guerre des polices n'aura plus lieu », *JCP A*, n° 16, 18 avril 2005, n° 1176, p. 668-671.

⁵⁸¹ L'injonction illégale du préfet ordonnant de dépolluer le site peut donner lieu à indemnisation : CE, 22 février 2008, *Société générale d'archives*, req. n° 252514 ; comm. GILLIG David, « Responsabilité pour faute de l'Etat en raison de l'illégalité d'une mise en demeure », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 84.

⁵⁸² CE, 11 janvier 2007, *Min. Ecologie c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, req. n° 287674 ; BILLET Philippe, « Partages des polices et des responsabilités en matière d'élimination de déchets », *RJE*, n° 3/2007, p. 347-360 ; BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *JCP A*, n° 19, 7 mai 2007, p. 25-29 ; note DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 84-88 ; note FOURNEAU Nathalie et HOURCABIE Aymeric, « Confirmation de l'existence de deux blocs de compétence en matière de sites pollués », *BDEI*, mars 2007, n° 8, p. 53-58.

⁵⁸³ CE, 11 janvier 2007, *Min. Ecologie c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, *idem*, considérant n° 4.

*reconnaître que le maire est la seule autorité compétente au titre de la police des déchets et laisser intact la jurisprudence Jaeger qui, pour sa part autorise le maire (...) à s'immiscer dans la gestion des déchets par une ICPE »*⁵⁸⁴. Le pouvoir de substitution créé par le Conseil d'Etat est strictement encadré et la compétence du maire en matière de police spéciale des déchets prime donc celle du préfet. Parallèlement, le Conseil d'Etat reconnaît la compétence du préfet pour assurer l'élimination des déchets sur la base de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement. Il considère en effet que « *lorsque les déchets sont issus de l'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement* », le préfet peut exercer la compétence qu'il tire de l'article L. 541-1 « *pour assurer le respect de l'obligation de remise en état prévue par l'article 34-1* » du décret du 21 septembre 1977. Cependant, le Conseil d'Etat s'est livré ici à une interprétation extensive de l'article 34-1 précité puisque celui-ci ne vise que les hypothèses de mise à l'arrêt définitif de l'exploitation, « *ce qui n'est pas nécessairement le cas lorsque les déchets se trouvent hors de celle-ci* »⁵⁸⁵. Encore une fois, l'interprétation prétorienne de cet article démontre l'objectif poursuivi par les juges : trouver un responsable solvable pour éliminer toute pollution ou toute menace de pollution. Ce faisant, le juge permet l'exercice concurrent des pouvoirs de polices administratives spéciales par le maire et le préfet.

Les solutions combinées de ces jurisprudences confèrent au maire la compétence, sur le fondement de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement, de mettre en demeure toute personne, y compris l'exploitant d'une installation classée, de procéder à l'élimination des déchets abandonnés, déposés ou traités par une installation classée pour l'environnement, contrairement aux prescriptions légales et réglementaires qui dévoluent cette compétence au préfet. Il convient maintenant de mettre ces solutions en perspective avec la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés

⁵⁸⁴ DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 88.

⁵⁸⁵ BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *JCP A*, n° 19, 7 mai 2007, p. 27.

Européennes⁵⁸⁶. En septembre 2004⁵⁸⁷, la CJCE a considéré que des terres polluées par des hydrocarbures qualifiés de déchets et destinées à être excavées pour décontamination, sont elles-mêmes des déchets au sens de la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets. Cette solution a permis de retenir plusieurs responsables potentiels dont le détenteur des déchets, comme précisé à l'article L. 541-2 du Code de l'environnement. Cependant, elle paraît en contradiction avec la législation interne puisque l'article L. 541-1 définit le déchet comme un bien meuble d'un site contaminé sur le fondement de la loi du 15 juillet 1975. Une circulaire du 1^{er} mars 2005⁵⁸⁸ du Ministère de l'écologie et du développement durable a fait suite à l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004, pour préciser que la solution donnée par la Cour concernant la qualification de terres polluées comme déchets, ne modifiait en rien l'articulation de la législation relative aux installations classées avec la législation relative aux déchets. Dès lors, seul le préfet est compétent, au titre de ses pouvoirs de police spéciale, pour prescrire des mesures de gestion (surveillance, réhabilitation...) des sites pollués par l'exploitation d'une installation classée.

Il convient cependant de mettre en parallèle cette directive du Ministère avec l'évolution de la jurisprudence interne et les dispositions législatives en matière de déchet. On sait que l'intervention du maire en matière d'installation classée est conditionnée par l'urgence d'une situation. Seul le péril imminent⁵⁸⁹ permet de justifier l'ingérence du maire dans la police spéciale des installations classées attribuée au préfet,

⁵⁸⁶ Voir *infra*, Seconde Partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, § 1 « La qualification des terres polluées en déchets : vers une légitimation de la responsabilité du propriétaire du sol pollué », p. 464 et s.

⁵⁸⁷ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

⁵⁸⁸ 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 » (non publiée). Texte disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr>

⁵⁸⁹ CE, 30 septembre 1983, *SARL COMEXP*, rec. Leb., p. 393 ; *Gaz. Pal.* 1982, 2, p. 212. CE, 15 janvier 1986, *Soc. Pec-Engeneering*, rec. Leb. p. 425. TA Montpellier, 15 juin 1990, *Préfet de la région Languedoc-Rousillon, Préfet de l'Hérault c/ Commune de Lattes*, req. n° 89253 et 89254.

y compris en matière de déchets. Mais si l'on interprète les jurisprudences *Jaeger*⁵⁹⁰ et *Société générales d'Archives*⁵⁹¹ précitées à la lumière de l'arrêt *Van de Walle*⁵⁹², on en conclut que le maire peut mettre en demeure l'exploitant d'une installation, classée ou non, à l'origine d'une pollution des sols, de procéder à la réhabilitation du terrain pollué. En pratique, le préfet n'est donc pas la seule autorité compétente pour ordonner la remise en état d'un site pollué, comme l'affirme la circulaire du 1^{er} mars 2005.

La combinaison des législations relatives aux déchets et aux ICPE souligne les difficultés inhérentes à cette méthodologie. Si les contours des compétences semblent clairs au sein du texte, la pratique révèle des situations complexes aboutissant à des solutions insatisfaisantes. La concurrence de deux autorités de police sur une même compétence est davantage source de conflits que de complémentarité. Cette imbrication ne facilite pas la tâche du juge qui n'hésite pas, pour certaines matières comme l'urbanisme, à refuser d'examiner des moyens tirés d'autres législations, au nom du principe d'indépendance des législations. Pourtant, si les lois sont indépendantes les unes des autres, la frontière n'est pas étanche (§2).

§2. Les législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme et la législation ICPE sont fortement liés. La question de la réhabilitation des sites pollués handicape les efforts de renouvellement urbain. Ces législations n'en restent pas moins distinctes et par principe, indépendantes. Cette exclusivité est clairement affirmée par le juge qui semble y attacher une importance particulière (A). Toutefois, les faits nous montrent que l'affirmation de la protection de

⁵⁹⁰ CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612, *op. cit.*

⁵⁹¹ CE, 17 novembre 2004, *Société Générale d'Archives*, req. n° 252514, *op. cit.*

⁵⁹² CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « *Van de Walle* », aff. C-1/03, *op. cit.*

l'environnement comme exigence crée progressivement une « zone d'intérêts communs »⁵⁹³ entre ces législations (B).

A. Une indépendance de principe

L'indépendance des législations relatives aux installations classées et à l'urbanisme se justifie par leur objet. La première soumet l'exploitation de certaines activités dangereuses à des conditions particulières de sécurité ou de salubrité. La seconde a pour objet de planifier et de fixer les règles d'utilisation des sols. Evidemment, ces dispositions se côtoient puisque, pour exploiter une ICPE, il faut pouvoir installer l'établissement sur un terrain aménagé à cet effet. Néanmoins, le permis de construire délivré pour l'installation d'une industrie classée ne lui confère pas l'autorisation d'exploiter. Les deux actes administratifs sont délivrés séparément et la délivrance de l'un n'implique pas la délivrance de l'autre (1).

L'évolution des normes et des préoccupations environnementales conduit cependant à introduire quelques aménagements (2). L'adoption récente de la Charte de l'environnement⁵⁹⁴ a notamment intégré le principe de précaution dans le bloc de constitutionnalité. Or, selon la hiérarchie des normes chère à Kelsen⁵⁹⁵, la loi doit être conforme aux dispositions de valeur constitutionnelle. Partant, les documents d'urbanisme et le permis de construire devraient intégrer ce principe de précaution dans la procédure de délivrance. Il semble pourtant que le juge s'y refuse.

⁵⁹³ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5^{ème} éd., 2004, p. 786,

⁵⁹⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51 du 2 mars 2005, p. 3697.

⁵⁹⁵ KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2^{ème} éd., 1960, réimp. 1999, 367 p.

1. L'affirmation de l'indépendance des législations

Le droit des ICPE déborde l'encadrement de la liberté du commerce et de l'industrie au nom de la prévention des risques. Le caractère lucratif d'une activité n'importe pas pour être soumis au droit des ICPE. Ce qui importe, c'est le stockage ou l'installation de substances déterminées par la nomenclature du décret du 20 mai 1953 modifié⁵⁹⁶. Par suite, l'indépendance des législations⁵⁹⁷ implique l'indépendance des demandes d'autorisation d'exploiter et de permis de construire. Elle a pour conséquence « *qu'une autorisation accordée au titre d'une législation ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation, alors même que des similitudes existent entre elles* »⁵⁹⁸. Ces demandes intervenant selon des législations distinctes et suivant des procédures indépendantes, l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme ne peut légalement se prévaloir d'un refus d'autorisation au titre des installations classées pour opposer un refus de permis de construire⁵⁹⁹. Cette solution peut sembler paradoxale avec les dispositions législatives et réglementaires puisque selon le décret du 21 septembre 1977⁶⁰⁰, l'autorisation d'exploiter une ICPE ne peut être accordée que si le récépissé de dépôt de la demande de permis de construire a été transmis au préfet⁶⁰¹ : « *[l]orsque l'implantation d'une installation nécessite l'obtention*

⁵⁹⁶ CAA Nancy, 3 février 2000, *SARL Paintball sport loisirs*, req. n° 96NC02912 ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, 2000/3, p. 485.

⁵⁹⁷ Affirmé par le Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1959, *Sieur Piard*, req. n° 38893, rec. Leb., p. 413. CE, 27 juillet 1979, *Société Confiserie azuréenne*, req. n° 00649, cité in BENOIT Lilian, « Le principe de précaution ne s'applique pas en droit de l'urbanisme », *Environnement*, n° 6, juin 2005, comm. 55. Plus récemment : CAA Nancy, 12 janvier 2004, *Société GMA*, req. n° 98NC01628 ; note GILLIG David, *Environnement*, n° 3, mars 2004, comm. 23, p. 19-20. CE, 28 décembre 2007, *M. Denis B.*, req. n° 278225 ; GILLIG David, « La circonstance que les risques qu'un projet de construction comporte pour la sécurité ou la salubrité publique, seraient liés à une activité régie par la législation relative aux installations classées ne fait pas obstacle, par elle-même, à la délivrance d'un permis de construire », *Environnement*, n° 3, mars 2008, comm. 54.

⁵⁹⁸ SOLER-COUTEAUX Pierre, « La légalité d'une autorisation d'exploitation d'une installation classée doit être appréciée au regard des dispositions du document local d'urbanisme applicable au terrain d'assiette de ladite installation », note sur CE, 15 septembre 2004, *Sarl Lecouffe Darras*, req. n° 230665, *RDI*, mars-avril 2005, p. 139.

⁵⁹⁹ TA Strasbourg, 4 mars 2005, *EARL de Frécourt*, req. n° 03-01129 ; note GILLIG David, « Demande d'autorisation d'exploiter une installation classée et demande de permis de construire : principe d'indépendance des législations », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2005, comm. 59, p. 20-21.

⁶⁰⁰ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897.

⁶⁰¹ CAA Bordeaux, 27 juin 2002, *Commune de Manses*, req. n° 99BX02689 ; CAA Marseille, 8 novembre 2001, *Société Mines d'Or de Salsigne*, req. n° 97MA11230 ; CE, 18 décembre 1996, *Société Omya*, req. n°

d'un permis de construire, la demande d'autorisation devra être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire. L'octroi du permis de construire ne vaut pas l'autorisation au titre de la loi du 19 juillet 1976 »⁶⁰². L'article L. 512-15 du Code de l'environnement dispose que « *l'exploitant est tenu d'adresser sa demande d'autorisation ou sa déclaration en même temps que sa demande de permis de construire* ». Parallèlement, la demande de permis de construire pour l'exploitation d'une ICPE doit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande d'autorisation ou de la déclaration⁶⁰³ (art. R. 421-3-2 du Code de l'urbanisme). La Cour administrative d'appel de Paris a considéré que le défaut de justificatif entraîne l'illégalité du permis, « *accordé sur le fondement d'un dossier irrégulièrement constitué* »⁶⁰⁴. Ainsi, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et les autres législations sont étroitement liées, tout en restant parallèles. L'autorisation accordée au titre d'une législation ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation⁶⁰⁵.

De même, l'indépendance des législations ne permet pas de prendre en compte le principe de précaution dans un dossier d'autorisation d'occupation du sol relevant de la législation sur l'urbanisme. Le juge administratif considère que l'indépendance est un obstacle à la pénétration des règles protectrices de l'environnement au sein de la législation urbanistique⁶⁰⁶. En 2001, le Conseil d'Etat avait déjà délimité le champ

⁶⁰² 156270.

⁶⁰³ Article 2, 6° du décret n° 77-1133, *op. cit.*

⁶⁰⁴ CE, 31 mars 2008, *Société normande de nettoyage*, req. n° 285690 ; BILLET Philippe, « Coordination entre demande de permis de construire et demande d'autorisation d'exploiter une installation classée », *JCP A*, n° 25, juin 2008, 2157 ; comm. TROUILLY Pascal, « Coordination de la procédure d'instruction du permis de construire et de la procédure d'autorisation d'exploiter une installation classée », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 82 ; *Droit de l'environnement*, n° 158, mai 2008, Panorama, p. 3.

⁶⁰⁵ CAA Paris, 19 décembre 1997, *Commune de Rebais*, req. n° 96PA01101.

⁶⁰⁶ Voir notamment : CAA Douai, 8 juillet 2003, *Arnaud A.*, req. n° 00DA01170, CAA Douai, 25 septembre 2003, *Association SAVE*, req. n° 00DA00657 et CAA Nancy, 21 octobre 2004, *Commune de Heiteren*, req. n° 00NC00848. Cités in GILLIG David, « Demande d'autorisation d'exploiter une installation classée et demande de permis de construire : principe d'indépendance des législations », note sur TA Strasbourg, 4 mars 2005, *EARL de Frécourt*, req. n° 03-01129, *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2005, comm. 59, p. 20.

⁶⁰⁶ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Goudan*, req. n° 02BX01286 ; note DEHARBE David, « L'application du principe d'indépendance des législations », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 371-372 ; FEVRIER Jean-Marc, « Contestation d'un permis de construire et indépendance des législations », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2006, p. 24-25.

d'application du principe de précaution⁶⁰⁷. Différentes jurisprudences ont appliqué strictement ce principe, qu'il s'agisse de déclaration de travaux ou de permis de construire⁶⁰⁸. L'intégration récente du principe de précaution dans le bloc de constitutionnalité est susceptible de faire évoluer la jurisprudence (2).

2. Les aménagements du principe

Le principe d'indépendance connaît certains aménagements. Les autorisations conférées dans le cadre de la législation sur les installations classées doivent être compatibles avec certaines réglementations qui concernent la protection de l'environnement telles les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁶⁰⁹ ou les orientations de la charte d'un parc naturel régional⁶¹⁰.

Le principe toujours affirmé et appliqué strictement par le juge administratif, tend à être remis en cause par une partie de la doctrine⁶¹¹. En mai 2006, la Cour administrative d'appel de Bordeaux⁶¹² affirme que le principe de précaution ne peut être pris en compte pour la délivrance d'un permis de construire. Les juges du fond ont annulé le permis de construire délivré pour l'édification de tunnels pour l'élevage de volailles, au motif notamment que le règlement sanitaire départemental ne permettait pas « *d'assurer la préservation des intérêts définis à l'article L. 200-1 du code rural, devenu l'article L. 110-1 du code de l'environnement* ». En d'autres termes, le permis de construire était octroyé en méconnaissance du principe de précaution. La Cour

⁶⁰⁷ CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, req. n° 248233 ; concl. AGUILA Yann, « Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1191-1196.

⁶⁰⁸ CE, 23 novembre 2005, *Commune de Nice*, req. n° 262105 ; comm. GILLIG David, « Application du principe d'indépendance des législations », *Environnement*, n° 2, février 2006, comm. 23. TA Toulouse, 2 mars 2006, *Carentz c/ Préfet de la Haute Garonne*, req. n° 030603 et n° 0400074.

⁶⁰⁹ CAA Nantes, 15 octobre 2002, *GIE des sables*, req. n° 00NT01656 ; note DEHARBE David, *Environnement*, n° 3, mars 2003, p. 12-13.

⁶¹⁰ CE, 19 novembre 2004, *SARL Centrales des carrières*, req. n° 263444 ; note GILLIG David, « Installations classées et charte d'un parc naturel régional », *Environnement*, n° 3, mars 2005, comm. 22, p. 26-27.

⁶¹¹ Voir DEHARBE David, « L'application du principe d'indépendance des législations », *op. cit.*

⁶¹² CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Goudan*, *op. cit.*

administrative d'appel, fidèle à la jurisprudence antérieure, juge que « *le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution, énoncé à l'article L. 200-1 du code rural, désormais repris à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, est inopérant dès lors que les dispositions de cet article ne sont pas au nombre de celles que doit prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme* ». L'analyse critique de cette jurisprudence par David Deharbe conduit à considérer que la persistance du juge est inconstitutionnelle. Il relève en effet que le principe de précaution a été constitutionnalisé par l'article 5 de la Charte de l'environnement. Cet article dispose que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Combinée avec l'article 6 qui prescrit aux politiques publiques de « *promouvoir un développement durable* » en conciliant protection de l'environnement et développement économique, l'insertion du principe de précaution dans les autres politiques étatiques fait écho à la politique communautaire de l'environnement qui intègre la protection de l'environnement au sein des réglementations sectorielles. La transversalité invite les autorités compétentes à prendre en compte les nuisances et inconvénients à chaque étape de l'action administrative. Camper sur la position de principe qui veut que les législations soient strictement indépendantes l'une de l'autre revient, selon l'auteur, à méconnaître la valeur constitutionnelle de ladite Charte et l'applicabilité directe de son article 5.

Si l'indépendance est clairement affirmée par le juge, la complémentarité des législations est sous-jacente dans les procédures administratives. La plus évidente illustration est celle de l'exigence de conformité de l'implantation de l'installation classée avec le plan local d'urbanisme, dans une zone aménagée à cet effet. Toutefois,

l'utilisation du droit de l'urbanisme pour limiter l'implantation d'industries potentiellement dangereuse doit se limiter au strict intérêt général (B).

B. Installations classées et urbanisme, une complémentarité nécessaire

Malgré le principe d'indépendance des législations, on ne peut nier les rapports étroits et la complémentarité qui existent entre le droit de l'urbanisme et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement. La combinaison de ces deux législations a pour principal effet de renforcer la protection de l'environnement. Ce lien est notamment confirmé par la jurisprudence qui admet que la légalité d'un Plan Local d'Urbanisme (ci-après PLU) puisse être appréciée par voie d'exception à l'occasion d'un recours contre une installation classée sous réserve de l'irrecevabilité de certains moyens de légalité externe, depuis l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme⁶¹³.

L'ouverture d'une installation classée est soumise à son insertion dans le zonage prévu par le PLU. Selon l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme, le PLU est opposable à l'ouverture des installations classées mais uniquement pour celles qui figurent dans ce plan⁶¹⁴ : « *Le règlement et ses 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* ». Cela permet aux communes soucieuses de la protection de l'environnement sur leur territoire de se prémunir contre l'installation de telle ou telle catégorie d'industries. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme permet de prévoir des zones dédiées ou interdites à l'établissement d'une installation classée. Le préfet est totalement lié par les choix adoptés par la commune qui a toute compétence en la matière⁶¹⁵. Cela étant, il est

⁶¹³ CE, 7 février 1986, *Colombet*, req. n° 36746, rec. Leb. p. 29 ; concl. DANDELLOT, *RDP*, 1968, p. 1161.

⁶¹⁴ Article 27 de la loi du 4 janvier 1993 qui modifie l'article 123-5 du Code de l'urbanisme. Voir TA Lyon, 8 février 1995, *Rémi Fontaine*, req. n° 9403784.

⁶¹⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO, 9 janvier 1983, p. 215.

impossible pour une commune de modifier légalement son PLU dans le seul but de faire échec à un projet déterminé d'implantation d'une installation classée sur son territoire. La Cour administrative d'appel de Marseille est formelle sur ce point⁶¹⁶. Dans cette espèce, le secteur Ouest Provence disposait d'une décharge à ciel ouvert qui accueillait les quelques 1200 tonnes quotidiennes de déchets produits par les habitants depuis plus de 50 ans. Selon la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement⁶¹⁷, « à compter du 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes⁶¹⁸ »⁶¹⁹. Optant pour un projet d'incinérateur, le maire décide de l'implanter sur le site du Port Autonome de Marseille, après l'abandon du premier site d'implantation. Par une délibération du 2 septembre 2005, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) a modifié le PLU pour interdire l'implantation d'un incinérateur d'ordures ménagères dans le secteur de la zone industrielle portuaire. Or, la modification du PLU doit être motivée par des considérations d'urbanisme tenant à l'intérêt général⁶²⁰, étrangères à toute satisfaction d'un quelconque intérêt privé qui entraînerait l'illégalité de la délibération, voire l'entacherait de détournement de pouvoir, ce qui fut le cas en l'espèce.

Parallèlement, les PLU peuvent fixer des règles opposables à l'ouverture d'installations classées pour la protection de l'environnement⁶²¹. L'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme traduit ce fragile équilibre qui s'opère entre urbanisation, développement durable, prévention des pollutions et des nuisances : « les plans locaux d'urbanisme [...] déterminent les conditions permettant d'assurer :

⁶¹⁶ CAA Marseille, Ord., 15 décembre 2005, *Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence (SANOP)*, req. n° 05MA02730 ; note DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son PLU dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », *AJDA*, n° 12, 27 mars 2006, p. 668-672.

⁶¹⁷ Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux ICPE, JO n° 162, 14 juillet 1992, p. 9461, modifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, JO n° 219, 21 septembre 2000, p. 14792.

⁶¹⁸ « Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux », Art. 1, II de la loi n° 92-646, *op. cit.*

⁶¹⁹ Art. 1, III de la loi n° 92-646, *op. cit.*

⁶²⁰ CE, Sect., 7 avril 1986, *Colombet*, *op. cit.*

⁶²¹ CAA Paris, 27 janvier 2004, *Société routière de l'Est parisien*, n° 99PA02609 et 99PA03141 ; *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2005, p. 15-16.

1° *L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

2° *La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural (...)*

3° *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature (...)* ».

Le Conseil constitutionnel⁶²² est venu préciser que l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme impose « *seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1* »⁶²³. Dès lors, le juge administratif effectuera un contrôle normal sur les modifications du plan local d'urbanisme et de ses objectifs et non plus un simple contrôle d'erreur manifeste d'appréciation. Comme le précise Samuel Deliancourt, « *les préoccupations des plans locaux d'urbanisme dépassent et transcendent les seules considérations d'urbanisme, la réglementation et l'utilisation des sols étant l'objet et le support d'enjeux beaucoup plus larges. Dès lors, le principe d'indépendance des législations d'urbanisme et des installations classées s'en trouve réduit d'autant* »⁶²⁴.

⁶²² CC, 7 décembre 2000, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain*, n° 2000-436 DC, JO, 14 décembre 2000, p. 19840 ; SCHOETTL Jean-Eric, « Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain », *AJDA*, n° 21, 20 janvier 2001, p. 18-26 ; TREMEAU Jérôme, « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *BJDU*, n° 3, juillet 2001, p. 146-154.

⁶²³ CC, 7 décembre 2000, *idem*, considérant n° 13.

⁶²⁴ DELIANCOURT Samuel, *op. cit.*, p. 670.

Jean-Pierre Boivin souligne cette « *tendance à l'hégémonie de la norme d'urbanisme* »⁶²⁵.

Avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), il est possible de procéder à une analyse ciblée et raisonnée des impacts sociaux, économiques et environnementaux que les installations classées induisent. Les auteurs du PLU pourront mettre en balance les risques de nuisances et les avantages pour la collectivité. La coexistence des deux législations sera plus difficile qu'avec les plans d'occupation des sols, pour lesquels le zonage reposait essentiellement sur une approche globale et générique des installations classées. Aujourd'hui, le PLU est un « *lieu de brassage de l'ensemble des polices spéciales* »⁶²⁶.

Néanmoins, la compétence des communes ne s'exerce que sous réserve du respect des prérogatives de l'Etat. Ainsi par exemple, la gestion des ports autonomes étant confiée à des établissements publics dans le cadre de la politique générale définie par le gouvernement, l'opportunité des aménagements portuaires ne pourrait être remise en cause par une collectivité territoriale. Celle-ci peut, en revanche, exercer une pression en usant du droit de l'urbanisme. En effet, si les travaux liés aux ouvrages ou à l'outillage portuaires *stricto sensu* réalisés par l'Etat, son établissement public ou son concessionnaire, ne sont pas soumis aux règles d'urbanisme, tel n'est pas le cas des installations privées situées sur le domaine public. Les décisions d'urbanisme concernant les zones industrielles constituent donc pour les communes un moyen d'action efficace à l'égard des ports. Par exemple, le projet d'extension du port de Nantes-Saint-Nazaire à Donges s'est notamment heurté à l'annulation du plan d'occupation des sols de cette commune. L'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat du 8 mars 1996⁶²⁷ est motivé par le défaut d'analyse des incidences sur l'environnement et par l'absence de mesures destinées à assurer la préservation et la mise en valeur du milieu naturel.

⁶²⁵ BOIVIN Jean-Pierre, *Les installations classées. Traité pratique du droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, coll. Analyse Juridique, 2^{ème} éd., 2003, Paris, p. 93.

⁶²⁶ BOIVIN Jean-Pierre, *idem*, p. 96.

⁶²⁷ CE, 8 mars 1996, *Port autonome de Nantes et a., Commune de Donges*, req. n° 161383 et 161548 ; *DA*, n° 344, 1996, p. 1207.

L'étude des conséquences de l'imbrication des législations relatives à l'urbanisme et aux installations classées démontre les limites pratiques posées à un principe d'indépendance théorique. Encore une fois, la séparation formelle exercée entre les textes tend à se déliter lorsqu'il s'agit de les appliquer. Cette démonstration nous conforte dans l'idée que, si la protection des sols est en partie protégée par ces législations, elle ne peut l'être adéquatement, compte tenu des difficultés inhérentes à la méthode choisie. Le même constat s'impose quant à la combinaison de la législation relative aux déchets avec la législation relative aux ICPE. Les compétences concurrentes de deux autorités de police administrative n'augurent aucun renforcement de la protection de l'environnement et des sols. Si ces législations sont étroitement liées à la problématique de la protection des sols sur les zones industrielles littorales, elles restent largement insuffisantes. Sans supprimer les relations et les coordinations qui existent entre ces différents textes et procédures qui en découlent, une législation spécifique est nécessaire afin de répondre aux principes posés par la Charte de l'environnement.

Conclusion du chapitre 2

Ce second chapitre a révélé l'état du droit relatif à la protection des sols en France et dans l'Union européenne. La protection des sols a suivi le même schéma que la protection de l'environnement au sein des politiques nationales et communautaires. D'abord considérées comme une exception à la règle, comme un accessoire au principal, les dispositions relatives aux sols pollués et à leur protection ont progressivement trouvé leur place, mais au sein de législations ponctuelles et fragmentées. Les récents débats qui ont animé les cercles juridiques et associatifs autour de la notion de dommage écologique ont trouvé des échos favorables auprès des législateurs national et communautaire. L'adoption d'une règle contraignante relative à la responsabilité environnementale a permis d'affirmer l'attachement des institutions communautaires et internes à la protection de l'environnement et des sols. La volonté de pénaliser les infractions aux réglementations est un autre indice révélateur de la place prépondérante qu'occupe désormais la préservation du patrimoine environnemental.

Toutefois, si l'intention est manifeste, les outils mis en place ne répondent pas toujours adéquatement à l'objectif fixé. Le développement rapide des normes relatives à la protection de l'environnement et des sols n'a pas permis la construction d'un cadre juridique clair. Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux sols pollués sont éparpillées çà et là entre la législation relative aux installations classées, aux déchets et le droit de l'urbanisme, le tout chapeauté par la Charte de l'environnement. L'application simultanée de ces normes sur les zones industrielles littorales conduit le juge à opérer des combinaisons prudentes, encadrées par le principe d'indépendance des législations. Il en résulte un cadre juridique composé de normes diverses et fondé sur un équilibre fragile entre protection de l'environnement et développement économique.

Conclusion du Titre 1

Les réglementations applicables tendant à réduire les pollutions n'empêchent pas la création de vides juridiques. La combinaison des régimes juridiques des législations sur l'eau, les déchets, le littoral, l'urbanisme et les ICPE est une solution de « moindre mal ». Les illustrations jurisprudentielles démontrent que les lacunes persistent et que la protection des sols nécessite la constitution d'instruments spécifiques. A titre d'illustration, certains projets posent des problèmes en termes d'effets cumulés de pollution. Conformément à la Convention MARPOL de 1973⁶²⁸, les ports autonomes doivent s'équiper d'un centre de valorisation des hydrocarbures maritimes et terrestres, pour prévenir leur rejet en mer. L'implantation d'un tel centre nécessite une autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Or, même si l'exploitation bénéficie d'autorisations de rejets conformes à la réglementation, elles ne prendront pas en compte les effets cumulés des pollutions, déjà trop importantes sur le site. Le vide juridique constaté en matière d'effets cumulés de pollution constitue une faille dans laquelle les associations de protection de l'environnement s'engouffrent pour saisir le juge administratif et contraindre l'Etat à appliquer rigoureusement la législation relative aux ICPE⁶²⁹. La jurisprudence administrative leur a souvent reconnu un intérêt à agir qui a eu pour conséquence d'augmenter significativement le contentieux portant sur le droit de l'environnement et l'urbanisme⁶³⁰. Néanmoins, l'intérêt à agir des associations doit être lié à la lésion d'un intérêt personnel. Or, l'objet des associations est lié à l'intérêt général. La reconnaissance d'un dommage environnemental autonome permet de faciliter l'accès des associations aux prétoires. De surcroît, une telle reconnaissance entraîne une protection renforcée de l'environnement. Cette préoccupation fut saisie par le droit communautaire

⁶²⁸ La Convention MARPOL 73/78 est une convention sur la prévention des pollutions par les navires et pour la protection du milieu marin contre les infractions aux réglementations relatives aux rejets illicites. Le texte de la convention adopté en 1973, ses protocoles (1978) et annexes sont disponibles sur le site internet de l'Organisation Maritime Internationale, Rubrique « Conventions », puis « Marpol » : <http://www.imo.org> .

⁶²⁹ Voir pour un exemple sur les élevages intensifs, HUET Gilles, « Le rôle des associations de protection de l'environnement », *RJE*, n° spécial, octobre 2004, p. 127-132.

⁶³⁰ JEGOUZO Yves, « Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », *RJE*, n° spécial, octobre 2004, p. 9.

et par le droit national dans des circonstances différentes. Si les institutions communautaires réfléchissent aux moyens effectifs et efficaces à mettre en oeuvre pour harmoniser les règles de protection et éviter les fuites d'industriels peu scrupuleux vers d'autres pays membres, les institutions nationales réagissent aux catastrophes subies par l'environnement pour enfin se préoccuper de questions essentielles, telles que la protection des sols.

TITRE 2 : L'AMBIVALENCE DES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES SOLS

TITRE 2 : L'AMBIVALENCE DES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES SOLS

L'étude des instruments communautaires et nationaux sur la protection des sols souligne une différence importante dans l'approche suivie. Le cadre communautaire tend à protéger les sols tandis que le cadre national tend à gérer les sols pollués. La préoccupation n'est pas similaire, ce qui conduit nécessairement à des adaptations du droit national au droit communautaire. Le passé industriel de la France explique l'urgence à traiter les sols déjà pollués. Cependant, cette politique de gestion ne prend pas suffisamment en compte les sols encore intacts qu'il est nécessaire de préserver. La Commission européenne a constaté ces lacunes et la proposition de directive du 22 septembre 2006 tendait à pallier les insuffisances nationales et harmoniser les réglementations des Etats membres afin d'éviter des délocalisations permettant d'être plus laxiste sur la protection de l'environnement. Les intitulés des instruments juridiques parlent d'eux mêmes. Tandis que la Commission propose une « *directive définissant un cadre pour la protection des sols* », le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire affiche un portail « *sites et sols pollués* » sur internet.

Chapitre 1 : Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols

Chapitre 2 : Un cadre juridique national pour la gestion des sols pollués

Chapitre 1. Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols

Le 22 septembre 2006, la Commission européenne a présenté une proposition de directive « définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE »⁶³¹. Cette proposition a été élaborée dans le cadre de la stratégie thématique en faveur de la protection des sols⁶³², établie sur la base du sixième programme d'action en matière d'environnement 2001-2010⁶³³ et dernière des sept stratégies thématiques prévues dans le sixième programme d'action pour l'environnement⁶³⁴. La proposition de directive communautaire de septembre 2006 n'est pas le premier texte s'intéressant à la protection des sols. En 1972⁶³⁵, le Conseil de l'Europe a adopté une Charte européenne des sols, récemment révisée en 2003⁶³⁶. Par ailleurs, l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Suisse, la Slovénie et le Liechtenstein ont signé en 1991, la Convention de protection des Alpes qui contient des dispositions tendant à protéger les sols. L'article 2, al. 2 de cette Convention pose la protection du sol comme obligation générale. La Communauté européenne a signé cette Convention en 1996⁶³⁷.

⁶³¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final (non publiée).

⁶³² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final (non publiée).

⁶³³ Décision 1600/2002 du 22 juillet 2002 du Parlement européen et du Conseil, établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2001-2010), JOCE L 242, 10 septembre 2002, p. 1. Voir également, Communication de la commission sur le 6^{ème} programme communautaire d'action pour l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010, COM (2001) 31 final, JO C 154, 29 mai 2001, p. 218.

⁶³⁴ Examen de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 par la Délégation parlementaire pour l'Union européenne, procédure écrite du 13 février 2007

<http://www.senat.fr/ue/pac/E3251.html>

⁶³⁵ Charte européenne des sols, Résolution n° (72) 19 du 20 mai 1972, du Conseil de l'Europe, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p

⁶³⁶ Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

⁶³⁷ Décision n° 96/191/CE, du Conseil du 26 février 1996, concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), JOCE L 61, 12 mars 1996, p. 31.

La stratégie présentée par la Commission européenne est axée sur quatre points : l'intégration des préoccupations relatives aux sols dans les autres politiques communautaires, la préservation des fonctions du sol pour une utilisation durable, la prévention des menaces qui pèsent sur les sols ainsi que l'atténuation des dommages, enfin, la remise en état des sols dégradés afin de recouvrer un état compatible avec les utilisations actuelles ou envisagées. La Commission relève des causes variées et non exhaustives de dégradations des sols telles que les activités agricoles, industrielles, touristiques, forestières ou encore le développement urbain. La Commission avait déjà défini certaines menaces pesant sur les sols dans sa communication de 2002, « *Vers une stratégie thématique pour la protection des sols* »⁶³⁸. Elle retenait huit menaces, dont 7 ont été reprises dans la proposition de directive : l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, la contamination, la salinisation, l'imperméabilisation, le tassement du sol et les glissements de terrain. Elle insiste notamment sur le fait que le sol est « *essentiellement une ressource non renouvelable* » qui remplit de nombreuses fonctions. Il ressort des dispositions de la directive que la Commission entend protéger plus particulièrement la capacité des sols à remplir ses fonctions écologiques, économiques, sociales et culturelles ⁶³⁹ (Section 1).

La proposition de directive a fait l'objet d'un vote de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire le 8 octobre 2007. Les députés ont voté en faveur du texte à 45 voix pour et 13 voix contre⁶⁴⁰. Les amendements proposés concernent l'allocation d'une flexibilité de mise en oeuvre par les Etats membres. Soumis au vote du Parlement européen le 14 novembre 2007 à 496

⁶³⁸ Communication de la Commission, « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », du 16 avril 2002, COM (2002) 179 (non publiée).

⁶³⁹ L'article 1 de la proposition de directive COM (2006) 232 final énumère ces fonctions : «

- a) *production de biomasse, notamment pour l'agriculture et la foresterie ;*
- b) *stockage, filtrage et transformation d'éléments nutritifs, de substances et d'eau ;*
- c) *vivier de la biodiversité, notamment habitats, espèces et gènes ;*
- d) *environnement physique et culturel de l'homme et des activités humaines ;*
- e) *source de matières premières ;*
- f) *réservoir de carbone ;*
- g) *conservation du patrimoine géologique et architectural ».*

⁶⁴⁰ Communiqué de presse du Parlement européen, 9 octobre 2007, « La commission de l'environnement approuve la directive sur la protection des sols », ref. 20071008IPR11327, disponible sur le site internet du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu> .

voix pour, 161 contre et 22 abstentions⁶⁴¹, le projet a subi quelques amendements affaiblissant sa portée⁶⁴². Ainsi, la moitié des activités « potentiellement polluantes » auxquelles les autorités nationales doivent se référer pour localiser les sites contaminés placées en annexe II ne sont plus contraignantes. Finalement, le texte fut rejeté devant le Conseil de l'Union européenne en décembre 2007⁶⁴³. En juin 2008⁶⁴⁴, la Commission a accueilli une conférence à haut niveau sur les sols et le changement climatique. Rappelant l'échec de la proposition de directive devant le Conseil, la Commission a changé de stratégie. Elle se fonde aujourd'hui sur les liens étroits qui existent entre protection des sols et réchauffement climatique pour inciter les institutions à réfléchir sur un nouveau texte. Elle présentera un livre blanc sur l'adaptation au changement climatique à l'automne 2008 qui abordera la question de la protection des sols⁶⁴⁵. L'analyse de la proposition de directive présentée par la Commission européenne révèle des erreurs de méthodologie. Le choix d'une directive-cadre comme instrument juridique semblait adéquat au thème de la stratégie, compte tenu des fortes disparités constatées entre les Etats membres. Qu'ils aient adopté ou non une législation relative à la protection des sols, les Etats sont confrontés à des dégradations propre à leurs types de sols. Si l'enveloppe était adaptée, les mesures qu'elle instaurait se révélaient trop contraignantes. Portant atteinte au principe de subsidiarité du Traité, la Commission européenne signalait l'échec de sa proposition (Section 2).

⁶⁴¹ Communiqué de presse du Parlement européen du 14 novembre 2007, « Une directive pour une meilleure protection des sols », ref. 20071113IPR12975.

⁶⁴² Résolution législative du Parlement européen du 14 novembre 2007 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM(2006)0232 – C6-0307/2006 –2006/0086(COD)), A6-0410/2007 (édition provisoire).

⁶⁴³ Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni n'ont pas accepté le texte présenté. Voir le site de l'observatoire législatif, Procédure n° COD/2006/0086, communiqué du 20 décembre 2007 : <http://www.europarl.europa.eu/oeil>

⁶⁴⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Environnement : la Commission accueille une conférence à haut niveau sur les sols et le changement climatique », 12 juin 2008, IP/08/924.

⁶⁴⁵ *Ibidem*.

Section 1. La protection des fonctions écologiques des sols

Les objectifs que la proposition de directive communautaire entend protéger ne peuvent être assurés de manière suffisante par les Etats membres. Nous l'avons vu, les pollutions ne connaissent pas de frontières. Les politiques des Etats membres n'étant pas harmonisées dans ce domaine, des distorsions de concurrence sont susceptibles d'apparaître. Seuls quelques Etats membres disposent aujourd'hui d'une politique de protection des sols⁶⁴⁶. La Commission souligne que ces politiques, quand elles existent, tendent à lutter contre la contamination des sols et non à en préserver les fonctions essentielles, objectif de la proposition de directive. L'action communautaire permettra d'intégrer cette problématique au cœur des autres politiques et de coordonner les actions envisagées. Les Etats membres seront placés dans des situations équitables et traiteront du problème dans sa globalité, malgré le fait que certains Etats⁶⁴⁷ ont un passif lourd qui impliquera des mesures plus nombreuses et plus importantes.

Le principe d'une directive-cadre semble le plus approprié puisqu'il permet de tenir compte des spécificités locales et régionales de chaque Etat membre. La variabilité des sols ne permet pas l'adoption d'une norme trop contraignante tel un règlement. Le fondement juridique d'adoption de la directive est d'ailleurs discuté par la résolution du Sénat du 2 mai 2007⁶⁴⁸. En effet, le Sénat s'interroge sur la pertinence du choix de l'article 175 § 1 du TCE qui renvoie à la procédure de codécision de l'article 251 du TCE. Le rapport préliminaire présenté devant le Sénat le 17 avril 2007⁶⁴⁹ pose la question de la base juridique et préconise une clarification. Selon le rapporteur, l'article 175 § 2, qui attribue au Conseil un pouvoir de décision à l'unanimité après consultation

⁶⁴⁶ Neuf Etats membres selon la communication de la Commission européenne du 22 septembre 2006, *op. cit.*, point 2. 2.

⁶⁴⁷ D'après les estimations de la Commission européenne, France, Royaume-Uni et Allemagne ont les sols les plus pauvres en matières organiques : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, point 2. 1 (non publiée).

⁶⁴⁸ Résolution n° 99 du Sénat, du 2 mai 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE.

⁶⁴⁹ Proposition de résolution « Pour une politique européenne durable de la protection des sols », Rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 avril 2007, p. 16.

du Parlement européen, serait plus indiqué puisqu'il dispose que « [p]ar dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 95, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête (...) b) les mesures affectant : l'aménagement du territoire (...) [et] l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ». Or, le rapporteur soutient que les mesures de gestion des sites contaminés et d'assainissement sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'affectation des sols et sur leur aménagement, notamment par le biais de restrictions ou d'interdictions d'usage. En nous appuyant sur une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes⁶⁵⁰, nous rejeterons l'argument du rapporteur en soutenant que l'objet premier de la directive n'est pas l'affectation ou l'aménagement des sols mais la protection des sols en tant que ressource naturelle non renouvelable. L'article 174 § 1 du TCE disposant que la politique de la Communauté contribue à la poursuite de la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources, le choix de l'article 175 § 1 du TCE utilisé pour la réalisation des objectifs fixés à l'article 174 nous paraît tout à fait approprié, nonobstant les répercussions que la directive aurait sur l'affectation des sols. Cette interrogation des institutions françaises souligne la divergence qui s'établit entre les approches communautaire et française. L'une raisonne en terme de protection des ressources tandis que l'autre raisonne en terme d'usages. Dans son arrêt du 13 septembre 2005⁶⁵¹, la CJCE a utilisé cette démonstration pour annuler la décision-cadre⁶⁵² relative à la protection de l'environnement par le droit pénal⁶⁵³, adoptée sur la base du troisième pilier. Elle avait en effet retenu que le premier objectif de la décision prise était la protection de l'environnement et non l'adoption de sanctions pénales. Dès lors, l'article 175 § 1 du TCE était la base juridique à retenir pour adopter des instruments en ce sens⁶⁵⁴.

⁶⁵⁰ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-176/03, rec. CJCE, I-07879 ; JOUE C 315, 10 décembre 2005, p. 2 ; comm. NORD-WAGNER Magalie, *RJE*, 4/2006, p. 443-451.

⁶⁵¹ *Ibidem*.

⁶⁵² Décision cadre n° 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 29, 5 février 2003, p. 55.

⁶⁵³ Voir *supra*, cette Partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, A, 2. « Une compétence exclusive de la Commission européenne », p. 75 et s.

⁶⁵⁴ La CJCE confirma ce raisonnement dans un arrêt du 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05, JOUE C 315, 22 décembre 2007, p. 9.

La proposition de directive est accompagnée d'une étude d'impact qui évalue « *les incidences économiques de la dégradation des sols et les incidences économiques, écologiques et sociales de différentes mesures de prévention* »⁶⁵⁵. Dans cette analyse d'impacts, la Commission précise que les coûts et les avantages de la directive sont liés d'une part, au volet d'identification du problème par le recensement et l'inventaire des sites et d'autre part, au volet d'adoption des mesures de lutte par les Etats membres. La Commission a procédé à une évaluation parfois basée sur un scénario, l'ampleur de la contamination n'étant pas connue sur le territoire européen. Elle précise également que les Etats membres seront certes, contraints de prendre des mesures de lutte contre la pollution des sols, mais sont libres de définir la notion d'acceptabilité du risque, les mesures exactes à prendre ainsi que le degré d'ambition des objectifs. Qu'il s'agisse du premier ou du second volet, la Commission n'a pu quantifier les avantages attendus, notamment du fait des grandes disparités existantes entre les approches retenues par les Etats membres. Sur le plan qualitatif, en revanche, la Commission souligne les progrès pouvant être accomplis dans l'appréhension des problèmes et l'adéquation idéale des mesures de lutte contre la pollution. Elle en déduit que l'adoption d'un instrument juridique souple comme la directive-cadre permettrait dès lors d'imposer des actions sans pour autant les détailler avec précision, laissant aux Etats le soin de les adapter aux circonstances locales et aux caractéristiques propres de chaque sol.

Le terrain européen et communautaire était propice à l'adoption d'une telle directive. Le Conseil de l'Europe avait déjà travaillé sur la protection des sols au début des années 1970 et récemment, la Communauté européenne a adhéré à une convention prenant cette perspective en compte sous l'aspect fonctionnel de la protection (§1). Il restait dès lors à faire le choix de l'instrument juridique et à rédiger des dispositions qui soient efficaces tout en prenant en compte les caractéristiques de chaque Etat membre (§2).

⁶⁵⁵ Résumé de l'étude d'impact du 22 septembre 2006, accompagnant la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions relative à la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, SEC (2006) 1165, 9 p.

§1. L'Europe, terrain fertile à l'adoption de dispositions protectrices des sols.

Le sol fait l'objet d'une protection internationale depuis le début des années 1970. Le Conseil de l'Europe en 1972⁶⁵⁶, puis l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1981⁶⁵⁷ ont adopté des textes tendant à protéger le sol. L'objet de ces textes internationaux est la protection du sol pour ce qu'il est et pour les fonctions qu'il remplit. En d'autres termes, les textes recommandent une utilisation durable du sol, en tenant compte non pas des profits immédiats que l'on peut en tirer, mais en pensant sur le long terme⁶⁵⁸. Les Etats étaient alors invités à agir pour tenir compte des limites d'utilisation des sols, en évitant l'utilisation intensive entraînant des glissements de terrain ou l'accélération de l'érosion. Seulement, légiférer sur les sols à l'échelle européenne ou internationale pose des questions de souveraineté puisqu'il s'agit de réglementer l'usage de biens appropriés. Dès lors, comment l'adoption de telles dispositions furent-elles rendues possibles en droit international ?

La difficulté de trouver un consensus en la matière fut levée par l'adoption de textes non contraignants. Le problème de l'effectivité du droit international de l'environnement se pose essentiellement en terme d'application et de sanction en cas de manquement. Les Chartes, Conventions et autres accords de principe n'obligent pas les Etats, les encourageant ainsi à adopter des dispositions plus innovantes. Cependant, si les textes ne sont pas contraignants, ils contribuent tout de même à l'avancée de la réflexion et de la doctrine et à l'évolution dans l'adoption des normes contraignantes. En

⁶⁵⁶ Charte européenne des sols, Résolution n° (72) 19 du 20 mai 1972, du Conseil de l'Europe, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p. ; révisée par la Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

⁶⁵⁷ Charte mondiale des sols adoptée en 1981 par la Food Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Publiée in KELLEY Hubert W., *Keep the land alive. Soil erosion : its causes, its cures*, FAO Soils Bulletin, n° 50, 1983, réimp. 1990, 98 p.

⁶⁵⁸ La Charte européenne des sols révisée retient parmi les motivations, la prise en considération du sol « dans sa globalité en vue d'une gestion intégrée et durable (...) à l'échelle nationale et internationale ». L'introduction de la Charte mondiale des sols précise « *The World Soil Charter calls for a commitment on the part of governments, international organizations and land users in general to manage the land for long-term advantage rather than for short-term expediency* » (on peut traduire cette citation par la phrase suivante : « La Charte mondiale des Sols appelle un engagement de la part des gouvernements, des organisations internationales et des utilisateurs des sols en général pour gérer la terre sur le long terme plutôt que comme une opportunité de court terme »).

posant les prémices d'une nouvelle protection des sols (A), les textes internationaux ont conforté la consécration d'une protection fonctionnelle des sols au niveau communautaire (B).

A. Les prémices de l'analyse fonctionnelle de la protection des sols

L'Europe fut un terrain fertile à l'adoption de textes protecteurs des sols. En 1952, la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA⁶⁵⁹) institue le développement durable dans les Alpes en tirant profit des espaces alpins tout en préservant leurs diversités culturelles et naturelles. Dans le cadre de cette Commission, une Convention internationale fut adoptée en 1991 suivie de plusieurs protocoles d'application portant notamment sur les transports, le tourisme, les forêts de montagne ou encore la protection des sols (1). Auparavant, le Conseil de l'Europe avait adopté en 1972 une Charte européenne des sols, récemment révisée, dépourvue de toute valeur contraignante (2). Dans la même perspective que la Convention alpine, la Charte européenne des sols affirme la protection du sol en tant que surface, la préservation de ses fonctions et inaugure les prémices de l'adoption d'une stratégie thématique dédiée aux sols par la Communauté européenne.

1. La Convention alpine et son protocole sur la protection des sols

La Convention sur la protection des Alpes⁶⁶⁰ signée en 1991 a pour objet de protéger l'écosystème fragile alpin, ainsi que les intérêts économiques des populations résidentes. Elle est guidée par trois principes que sont le principe de prévention, le principe pollueur-payeur et le principe de coopération (article 2. 1). Au titre des

⁶⁵⁹ Site internet de la Commission Internationale pour la protection des Alpes : <http://www.cipra.org> .

⁶⁶⁰ Convention sur la protection des alpes, du 7 novembre 1991, conclue à Salzbourg, JOCE L, 12 mars 1996, p. 32. La Convention dispose d'un site internet propre : <http://www.conventionalpine.org/> .

obligations générales, les Etats contractants sont chargés de prendre des mesures dans différents domaines. Sont notamment concernés l'aménagement du territoire et la protection des sols. Ainsi l'article 2. 2. b) dispose que les Etats adoptent des mesures « *en vue d'assurer une utilisation économe et rationnelle des sols et un développement sain et harmonieux du territoire (...)* ». L'article 2. 2. c) dispose que les Etats parties prennent des mesures « *en vue de réduire les préjudices quantitatifs et qualitatifs causés au sol, notamment en utilisant des modes de production agricoles et sylvicoles ménageant les sols, en exploitant ceux-ci de façon mesurée, en freinant l'érosion ainsi qu'en limitant l'imperméabilisation des sols* ». La protection des sols est ici axée sur leur utilisation qui doit être durable et exempte de toute menace.

La Convention alpine fut suivie de trois protocoles d'application concernant les sols, l'énergie et le tourisme. Une décision du Conseil de l'Union européenne du 27 juin 2006 scelle la signature des trois textes par la Communauté européenne⁶⁶¹. Le protocole d'application sur les sols a pour idée directrice la préservation des fonctions du sol, qu'elles soient naturelles ou historiques (article 1, al. 2). L'article premier précise que « *les fonctions écologiques du sol doivent être garanties et préservées à long terme qualitativement et quantitativement en tant qu'élément essentiel des écosystèmes* ». Dans sa décision de conclusion des protocoles, le Conseil souligne que le protocole sur les sols a pour objectif principal « *de sauvegarder le rôle multifonctionnel du sol dans l'optique du développement durable* »⁶⁶². La mention de la protection des fonctions du sol n'est cependant pas entendue comme protégeant le sol en tant que milieu. En effet, le considérant n° 6 de la décision du Conseil poursuit en affirmant qu' « *[i]l faut assurer une productivité durable du sol dans ses fonctions naturelles, dans ses fonctions d'archives de l'histoire naturelle et culturelle et, en vue de sauvegarder son utilisation comme site pour l'agriculture et l'économie forestière, comme surface pour l'urbanisation et les activités touristiques, comme site pour d'autres usages économiques, les transports et les infrastructures et comme gisement de ressources naturelles* ». Cette protection du sol dans une optique d'utilisation future par l'homme ne s'éloigne pas des termes mêmes du protocole qui prévoit notamment comme objectif de

⁶⁶¹ Décision n° 2006/516/CE du Conseil du 27 juin 2006 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole sur la protection des sols, du protocole sur l'énergie et du protocole sur le tourisme de la convention alpine, JO L 201, 25 juillet 2006, p. 31.

⁶⁶² *Idem*, point 6.

sauvegarder l'utilisation du sol comme site agricole, surface d'urbanisation ou usage économique (article 1. 3).

Le protocole impose la prise de mesures comme la délimitation des zones à protéger (articles 6, 10 et 11), l'identification de sites potentiellement contaminés, la mise en place de plan de gestion de déchets. Le Conseil souligne dans la décision 2006/516/CE que ces éléments d'action pourraient être importants pour la mise en place d'une politique communautaire en la matière. La proposition de directive sur la protection des sols de septembre 2006 confirme cette tendance et reprend pour partie des éléments développés par le protocole à la Convention alpine.

La Convention internationale sur la protection des Alpes introduit la notion de fonction des sols. L'analyse fonctionnelle de la protection des sols permet de dépasser la seule perspective de protection de la surface. Le sol est alors protégé pour ce qu'il est et pour ce qu'il fait. La Convention alpine ne se détache cependant pas totalement de la perspective utilitaire et productiviste du sol. Rappelant qu'il convient de protéger les sols pour le développement harmonieux des activités humaines, elle se situe en léger recul par rapport au premier texte européen adopté en la matière (2).

2. La Charte européenne des sols

Adoptée en 1972⁶⁶³ et révisée en 2003⁶⁶⁴, la Charte européenne des sols introduit une analyse fonctionnelle des sols. La révision de 2003 modifie les dispositions de 1972 en ajoutant que le sol « *constitue en lui-même un milieu vivant ayant une valeur intrinsèque* » (article 1. B) avant de préciser qu'il remplit deux types de fonctions. D'une

⁶⁶³ Résolution (72) 19 du 30 mai 1972, du Conseil de l'Europe, relative à la charte européenne des sols, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p.

⁶⁶⁴ Charte européenne révisée sur la protection durable des sols, adoptée en Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

part, le sol possède des fonctions écologiques telles que la production de biomasse, le filtrage, l'habitat biologique et la constitution de réserves génétiques. D'autre part, il remplit des fonctions liées à l'activité humaine permettant le développement de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture ; il constitue un patrimoine culturel, source de mémoire. Dès lors, l'analyse fonctionnelle se double d'une protection inhérente à la nature même du sol.

La révision de la Charte en 2003 était motivée par le constat d'accélération de la dégradation des sols en termes d'érosion, de salinisation et d'urbanisation massive et par l'adoption de législation spéciale par certains Etats⁶⁶⁵. La Charte révisée fixe différents objectifs dans son article 3, sous-tendus par le concept de développement durable. Ainsi, elle invite à l'utilisation durable des sols permettant de « *maintenir la diversité des fonctions et des composantes du sol et de conserver un équilibre entre les processus de formation et de dégradation des sols* » (article 3) et de contribuer au maintien de la diversité biologique présente dans les sols. Elle prône une fertilité durable par l'adaptation des modes de culture et une gestion intégrée des sols par la coordination des politiques économique, environnementale et d'aménagement du territoire.

Le texte se fonde sur plusieurs principes fondamentaux exposés en article 4 dont l'affirmation selon laquelle « *[l]e sol est un patrimoine commun et sa protection est d'intérêt général* ». Il réitère l'idée que le sol n'est pas une ressource renouvelable et encourage les Etats à adopter des mesures spécifiques en la matière tout en réaffirmant l'importance du principe d'intégration des préoccupations environnementales au sein des autres politiques. S'en suit toute une série de recommandations que nous n'étudierons pas ici.

L'influence de la Charte européenne des sols a été considérable dans l'adoption d'un cadre juridique pour la protection des sols au niveau communautaire (B). Citant le texte du Conseil de l'Europe dans sa stratégie thématique⁶⁶⁶, la Commission reprend les dispositions principales de la Charte dans sa proposition de directive de septembre 2006.

⁶⁶⁵ Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe (1972)*, actes de la Journée de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 17 novembre 1999, PULIM, Les Cahiers du Crideau, n° 9, 2003, Limoges, 123 p.

⁶⁶⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée).

B. Une approche fonctionnelle de la protection des sols par le droit communautaire

L'application du principe de prévention permet d'appréhender le risque et d'agir par anticipation. C'est une action *a priori* en toute connaissance de cause quant aux dangers encourus. Pour définir ce risque, il est nécessaire de définir l'objet du risque. Si l'aléa est un élément dont la survenance n'est pas connu ni prévisible, l'objet doit cependant être connu. En tant que tel, la proposition de directive sur la protection des sols ne définit pas l'objet, c'est-à-dire le sol.

L'article 2 de la proposition de directive est consacré aux définitions, comme c'est le cas pour la majeure partie des directives ou des règlements. La définition des termes permet de mieux appliquer le régime juridique qu'ils instituent. Sont ainsi définis l'« imperméabilisation » ainsi que la notion de « substances dangereuses ». Rien n'est dit concernant le sol, qu'il soit pollué ou non. Elle le définit essentiellement dans les considérants par ses caractéristiques et ses fonctions.

Si l'on se réfère à la définition de l'Agence Européenne pour l'Environnement⁶⁶⁷, le sol est « *un corps tridimensionnel qui remplit un large éventail de fonctions socio-économiques et écologiques. C'est un milieu complexe formé d'une matrice poreuse au sein de laquelle l'air, l'eau et les organismes vivants entrent en contact avec les flux de substances et les fluides qui se meuvent entre ces éléments. L'altération des processus du sol entraîne des modifications dans le fonctionnement des écosystèmes et est à l'origine de nombreux problèmes environnementaux qui se manifestent dans d'autres milieux* »⁶⁶⁸. Le sol est ici défini par ses caractéristiques biologiques, chimiques et fonctionnelles. Il n'est pas seulement appréhendé comme un milieu vivant ou comme support de vie, mais également comme un corps qui remplit des fonctions, qu'elles soient biologiques ou sociales. Le sol joue un rôle pour son environnement, entendu au

⁶⁶⁷ Site internet de l'Agence européenne pour l'environnement : <http://www.eea.europa.eu/> .

⁶⁶⁸ *Dégradation du sol et développement durable en Europe : ayons les pieds sur terre*, Rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement, 15 décembre 2000, Série sur les problèmes environnementaux, 2002, Copenhague, p. 6. Le rapport est disponible sur la version française du site internet de l'Agence européenne pour l'environnement, Rubrique « Rapports » : <http://local.fr.eea.europa.eu/> .

sens large, et non seulement comme un ensemble de ressources naturelles qu'elles soient animales, végétales ou minérales.

La communication de la Commission européenne du 22 septembre 2006 intitulée « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols » définit le sol comme « *la couche supérieure de la croûte terrestre. Il est constitué de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants. Le sol est l'interface entre la terre, l'air et l'eau et abrite la majeure partie de la biosphère* »⁶⁶⁹. Il ressort de cette définition que le sol est considéré comme une plateforme d'échanges biologiques et chimiques, un milieu d'interactions. La proposition de directive⁶⁷⁰ ne retient pas cette définition scientifique. Si elle ne contient pas à proprement parler, de définition précise du sol, on trouve néanmoins quelques éléments dans les premiers considérants de la proposition. Ainsi, le sol est décrit comme « *un système très dynamique qui remplit de nombreuses fonctions et joue un rôle crucial pour l'activité humaine et la survie des écosystèmes* » (considérant n° 1). Il joue également « *un rôle de plateforme pour la plupart des activités humaines ; il fournit des matières premières (...)* ». Le considérant n° 3 le caractérise comme une « *ressource naturelle d'intérêt général* ». Ces éléments de définition font ressortir un élément essentiel : l'appréhension fonctionnelle du sol.

En effet, le sol remplit de « *nombreuses fonctions* » (considérant n° 1). La proposition de directive énumère la production de biomasse, le stockage, le filtrage et la transformation des éléments nutritifs et de l'eau, et l'hébergement du vivier de la biodiversité (article 1, § 1). Il a également une fonction de plateforme pour les activités humaines. Le sol n'est donc pas ici défini par ses composants biologiques, minéraux ou chimiques mais par le rôle qu'il joue du fait de son interactivité avec d'autres milieux, qu'ils soient naturels ou artificiels. Ces caractéristiques permettent au texte de le qualifier de ressource naturelle d'intérêt général et de considérer que dans cette optique, les « *utilisateurs des terres [sont] tenus de prendre des précautions lorsqu'il est probable que l'usage qu'ils font du sol compromettra sensiblement les fonctions de ce*

⁶⁶⁹ Communication de la Commission, COM (2006) 231 final, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁷⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

dernier » (considérant n° 12). La perspective ainsi proposée mène à une « *analyse fonctionnelle de la propriété* »⁶⁷¹. La proposition confronte indirectement l'intérêt général et la propriété privée. Visé à l'article 4 de la directive, le propriétaire est limité dans son *usus* et dans son *abusus* pour motif d'intérêt général⁶⁷². L'article premier dispose que l'objet de la directive est « *la protection des sols et la préservation de leur capacité à remplir (...) des fonctions écologiques, économiques, sociales et culturelles* » qu'elle énumère ensuite.

La Commission retient une approche inédite au niveau communautaire, profitant pour cela du terrain fertile que lui offraient les textes européens. S'appuyant sur l'intérêt général de la ressource, la proposition de directive communautaire débute par des dispositions générales (chapitre 1) et retient deux volets essentiels : les zones à risques et les sites contaminés (chapitres 2 et 3). Elle poursuit par un chapitre 4 relatif à la sensibilisation, à la communication et à l'échange d'informations. Elle se conclut par un chapitre 5 contenant les dispositions finales. Sans nous attarder aux dispositions plus générales, étudions rapidement les mesures dédiées à la protection des sols et analysons leur compatibilité avec les dispositions françaises (§2).

§2. La protection des sols par la proposition de directive communautaire

Deux points de la proposition de directive intéressent particulièrement la protection des sols. Le premier protège certaines zones exposées à des risques particuliers (A). La Commission relève cinq facteurs de risques : l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, le tassement, la salinisation et le glissement de terrain. Le second est consacré à la contamination des sols (B). Si ces deux volets font

⁶⁷¹ TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, novembre-décembre 2006, p. 436-439.

⁶⁷² L'article 4 de la proposition prévoit l'établissement de mesures préventives lorsque le propriétaire foncier se livre à des activités susceptibles de « *compromettre sérieusement les fonctions des sols* ».

chacun l'objet d'un chapitre au sein de la proposition de directive, ils présentent des traits communs. Chaque problématique est conduite par un souci de prévention et se décline en deux étapes : l'élaboration d'un inventaire national et l'adoption de programme de mesures de lutte contre les risques.

A. Les zones à risques

Le volet préventif de la stratégie de protection des zones à risques a pour objet d'établir un recensement des zones à risques pour chaque Etat membre et de fixer des programmes de mesures pour lutter contre les menaces caractérisées. Le recensement consiste, pour les Etats membres, à identifier les zones où il est « *patent ou hautement probable* »⁶⁷³ que l'un ou plusieurs de ces processus⁶⁷⁴ « *s'est produit ou risque de se produire dans un avenir proche* »⁶⁷⁵. Comment définir une réalisation probable ou un avenir proche ? Le texte utilise des critères flous, non définis et comme il s'agit d'une directive, laisse le soin aux Etats de déterminer cette probabilité. Pourtant, l'harmonisation de la protection doit également passer par une harmonisation, au moins minimale des définitions. Si les objectifs peuvent être différents d'un Etat à l'autre compte tenu des disparités qui existent entre les zones recensées de chaque Etat et le degré de risque, il nous paraît indispensable de définir le degré de probabilité des risques. A cette fin et pour recenser les zones à risques, les Etats membres doivent utiliser au minimum les éléments figurant à l'annexe I de la proposition de directive : texture du sol, densité, propriétés hydrauliques ou couverture végétale. Ces éléments permettent de mesurer le degré du risque que présente la zone étudiée. Toutefois, le texte ne contient aucune indication quant au degré de probabilité à retenir. La réalisation probable doit-elle résulter de signes précurseurs constatés par l'étude du risque mais qui ne sont pas suffisamment importants pour considérer que le risque est avéré ? La question reste ouverte, d'autant plus que la notion de risque recouvre différentes

⁶⁷³ Article 6 de la proposition de directive, COM (2006) 232 final, *op. cit.*

⁶⁷⁴ Les processus pris en considération sont l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques, le tassement, la salinisation et le glissement de terrain.

⁶⁷⁵ Article 6, *op. cit.*

acceptions au fil du texte de la directive⁶⁷⁶. De même, les Etats doivent recenser les zones où la menace « *risque de se produire dans un avenir proche* ». On imagine que cette potentialité sera établie dès lors qu'un processus de dégradation aura été constaté au cours des dernières années ou autour de la zone étudiée. La proposition de directive reste très lapidaire sur ce point.

Une fois les zones recensées, l'Etat doit établir un programme de mesures de prévention qui comprend au minimum les quatre objets suivants : la définition d'objectifs de réduction des risques, les mesures appropriées pour atteindre ces objectifs, un calendrier de mise en oeuvre et une estimation des fonds nécessaires, qu'ils soient publics ou privés, pour financer les mesures (article 8). Ces programmes doivent tenir compte des répercussions économiques et sociales potentielles et doivent s'assurer de leur efficacité pour parvenir aux objectifs fixés. Notons que la proposition de directive, ne fixe pas seulement des objectifs mais semble imposer les moyens à mettre en oeuvre, laissant simplement aux Etats la tâche de les définir. Enfin, la proposition pose un calendrier selon lequel le programme doit être établi au plus tard, sept ans après la date de transposition de la directive et avec une durée de vie de huit ans. Le réexamen doit avoir lieu tous les cinq ans au minimum.

Le volet « sites contaminés » se structure de la même façon que le volet « zone à risque ». Après l'identification des éléments pertinents, la problématique des sites contaminés est examinée du côté de la prévention et du côté de la réparation (B).

B. Les sites contaminés

Le chapitre III consacré aux sites contaminés se compose de deux parties. La première partie est dédiée à la prévention de la contamination des sols et à l'inventaire des sites contaminés. Contrairement au chapitre premier qui omet formellement de

⁶⁷⁶ Voir *infra*, Première partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, § 1, A, 1. « L'exemple des définitions aléatoires du risque », p. 207 et s.

définir ce qu'il faut entendre par « sol », le chapitre III et plus précisément l'article 10, définit le site contaminé. La procédure d'inventaire et l'établissement d'un rapport relatif à l'état du sol précèdent l'étape d'assainissement. Ce chapitre comprend donc un aspect préventif (1) et un aspect curatif (2).

1. La prévention de la contamination des sols

Le texte prend le soin de définir les mesures de prévention à adopter par les Etats membres. La directive est plus normative que le laisserait penser sa définition. Les dispositions de certains articles laissent entrevoir une volonté que l'on appellera semi-normative, de la part de la Commission européenne. Définissant le type de mesures à prendre, le texte laisse aux Etats le soin de définir avec précision ces mesures de prévention (a). Une fois les mesures présentées, la proposition décrit les étapes à suivre pour mettre en oeuvre ce principe de prévention qui passe, comme pour les zones à risques, par l'institution d'un inventaire national (b).

a. Le principe de prévention de la contamination des sols

Le chapitre III, consacré aux sites contaminés, contient une disposition relative à la prévention des risques et plus précisément à la prévention de la contamination des sols (article 9). Il dispose que les Etats membres doivent adopter des « *mesures appropriées et proportionnées pour limiter l'introduction intentionnelle ou non de substances dangereuses dans le sol, à l'exception de celles qui sont déposées par l'air et de celles qui sont dues à un phénomène naturel, exceptionnel, inévitable et incontrôlable, afin d'éviter l'accumulation de substances risquant de compromettre les fonctions des sols ou d'entraîner des risques importants pour la santé humaine ou pour l'environnement* ».

Cette définition appelle plusieurs remarques positives et négatives. Tout d'abord, la prévention n'interdit pas l'introduction des substances puisque l'article 9 pose la limitation de l'introduction des substances. Les émissions et rejets faisant l'objet d'une autorisation en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement en France ne sont donc pas remis en cause. L'article 9 dispose également que les mesures ont pour objet d'éviter l'accumulation desdites substances. Le texte fait ici référence à la problématique des effets cumulés des pollutions. En effet, si l'exploitant d'une installation classée bénéficie d'une autorisation pour rejeter diverses substances jusqu'à un certain seuil, le seul respect de la limite autorisée peut entraîner des conséquences graves pour l'environnement si ce dernier souffre déjà d'une pollution avérée. Il est important que ces effets cumulés soient pris en compte dès la délivrance de l'autorisation⁶⁷⁷. La remise en état en fonction de l'usage futur du site permet ainsi de dépolluer les sols en tenant compte des éventuels rejets futurs sur le site de l'exploitation.

Ensuite, la disposition exclut l'envol de produits, ce qu'on pourrait qualifier de phénomène naturel majeur. Il nous paraît nécessaire de prendre en compte l'envol de produit dans le phénomène de pollution des sols⁶⁷⁸. La plupart des zones industrielles et plus particulièrement les zones industrielle portuaires⁶⁷⁹, connaissent ce phénomène. Les stockages de cargaisons, notamment le minerai, sur ces zones se fait à même le sol, sans protection contre le vent.

⁶⁷⁷ Cette prise en compte fut admise récemment par le juge des référés : TA Marseille, réf., 18 mai 2006, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, req. n° 0603291, cité in HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, « La charte de l'environnement deux après : le Conseil d'Etat hésite, les autres juridictions tranchent (2ème partie) », *RJE*, n° 4/2007, p. 438 et TA Marseille, réf., 24 mai 2006, *Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, SAN Ouest Provence et Association Fare Sud*, req. n° 0602560, n° 0602661 et n° 0602824 ; note DELHOSTE Marie-France, « Première contestation par le juge administratif du droit de polluer », *Environnement*, décembre 2006, p. 16-18. Voir *supra*, Première partie, Titre 1, Section 2, § 1, B, 1 « La position audacieuse du juge des référés », p. 96 et s.

⁶⁷⁸ Nous excluons ici le phénomène des retombées sèches qui, s'il pose des questions sur la pollution indirecte des sols, nous semble relever principalement de la réglementation relatives aux rejets atmosphériques à savoir, la loi n° 61-842 du 2 août 1961, relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs (JO, 3 août 1961, p. 7195) et la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (JO, 1er janvier 1997, p. 11).

⁶⁷⁹ L'annexe II à la proposition de directive liste les activités potentiellement polluantes et les ports figurent au point 4.

Enfin, cette disposition ne nous paraît pas exclusive du phénomène de salinisation cité à l'article 6 de la proposition de directive, comme processus de dégradation des sols. En effet, l'activité portuaire, considérée par l'annexe II comme une activité potentiellement polluante pour les sols, implique la réalisation régulière de dragage des bassins maritimes. Le dragage consiste à râcler les fonds des bassins chargés en sédiments pour permettre l'accès des navires sans risque d'échouement. La problématique posée par le dragage est celle du stockage des produits résultant de l'opération. Le dragage implique le dépôt d'une quantité considérable de sédiments gorgés d'eau salée et de polluants pouvant atteindre plusieurs milliers de tonnes. Malgré le confinement dont ils font l'objet, il en résulte souvent une contamination des terres alentours par le sel⁶⁸⁰.

Les dispositions relatives à la prévention de la pollution ne sont pas sans équivoque. Le chapitre consacré à la contamination des sites pose d'autres interrogations (b).

b. Définition du site contaminé et recensement

L'article 10 définit les sites contaminés comme « *les sites sur lesquels a été confirmée la présence de substances dangereuses découlant de l'activité humaine, dans des concentrations telles que les Etats membres considèrent qu'il en résulte un risque important pour la santé humaine ou pour l'environnement* ». La base de données BASOL⁶⁸¹ définit le site pollué comme un « *[s]ite présentant un risque pérenne, réel ou potentiel, pour la santé humaine ou l'environnement du fait d'une pollution de l'un ou l'autre des milieux, résultant de l'activité actuelle ou ancienne* »⁶⁸². Nous précisons

⁶⁸⁰ Nous étudierons plus précisément le problème du traitement des sédiments de dragage dans la seconde partie. Voir *infra*, Seconde Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, § 2., A « La gestion des sources de pollution des sols sur le domaine portuaire », p. 419 et s.

⁶⁸¹ BASOL est une base de données du Ministère de l'écologie, sur les sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif. Elle peut être consultée à l'adresse internet suivante : <http://basol.environnement.gouv.fr>.

⁶⁸² Cette définition est tirée du glossaire proposé par la base de données BASOL, rubrique « Glossaire », entrée « Site pollué » : <http://basol.environnement.gouv.fr/>.

qu'il faut entendre par « site », « *l'ensemble du secteur géographique sur lequel une pollution de l'environnement est susceptible d'être rencontrée du fait des anciennes activités pratiquées* »⁶⁸³. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) retient la définition de la note ministérielle du 8 février 2007⁶⁸⁴ : le site pollué est un « *site ou [un] milieu dont l'état de pollution n'est pas compatible avec les usages constatés ou envisagés* ». La définition retenue est en adéquation avec la politique de gestion de sites pollués de l'Etat : leur réhabilitation s'effectue selon l'usage futur du site envisagé.

Il semble que la définition retenue par BASOL soit plus stricte que celle de la Commission européenne. En effet, la définition de l'article 10 de la proposition de directive retient un risque important pour la santé humaine ou l'environnement alors que la définition nationale retient un risque pérenne, réel ou potentiel pour la santé ou l'environnement. Cependant, rien n'interdit aux Etats membres d'adopter des réglementations plus strictes que celles imposées par la directive. Cela reste conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne.

La notion définie, les Etats membres doivent dresser l'inventaire des sites concernés par la proposition de directive. L'article 10 § 3 du texte leur impose d'établir un inventaire des sites contaminés, élaboré en fonction d'une liste d'activités potentiellement polluantes annexée à la proposition de directive. Sont considérés comme tels, les établissements dits « Seveso », les activités visées à l'annexe I de la directive n° 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁶⁸⁵, les aéroports, les ports, les anciens sites militaires, les stations-service⁶⁸⁶, les

⁶⁸³ *Ibidem*, entrée « Site »

⁶⁸⁴ Note du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable aux préfets du 8 février 2007, relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites et sols pollués (non publiée) ; note RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une nouvelle politique de gestion des risques en fonction de l'usage des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 100-102.

⁶⁸⁵ Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention, à la réduction intégrée de la pollution (IPPC), JOCE L 257, 10 octobre 1996, p. 26.

⁶⁸⁶ Nous ferons référence à ce propos à l'arrêt de la CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8. En l'espèce, une fuite provenant des cuves d'une station-service était à l'origine d'une importante pollution des sols. Cette jurisprudence est remarquable par l'interprétation du Traité faite par la CJCE. Voir *infra*, Seconde Partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, § 1 « La qualification des terres polluées en déchet : l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004 », p. 465 et s.

sites de nettoyage à sec, les installations d'exploitation minière ne relevant pas de la directive 96/82/CE⁶⁸⁷, les décharges, les stations d'épuration et les pipelines pour le transport de substances dangereuses. L'inventaire sera réalisé sous la responsabilité d'une autorité compétente dans chaque Etat membre (article 11 § 1). L'article 11 § 2 dresse un calendrier de réalisation de l'inventaire.

Dans un premier temps, les Etats membres doivent dans les cinq années à compter de la date de transposition avoir au moins recensé les sites « *où se déroulent ou où se sont déroulées dans le passé les activités susceptibles de polluer les sols visées à l'annexe II* ». Ils doivent donc tenir compte des pollutions historiques. Les sites ainsi recensés font l'objet de mesures de concentrations de substances dangereuses et « *lorsque le résultat de ces mesures donne de bonnes raisons de penser qu'il existe un risque non négligeable pour la santé humaine ou pour l'environnement, il est procédé à une évaluation des risques sur place pour chacun des sites concernés (...)* » selon un calendrier défini strictement (article 11 § 3). Ainsi, cinq années après la date de transposition, au moins 10 % des sites doivent avoir fait l'objet d'une évaluation, 60 % des sites après 15 ans et le reste doit être effectué dans les 25 ans.

Enfin, l'article 12 de la proposition de directive impose la production d'un « *rapport relatif à l'état du sol* » par un organisme agréé par les Etats membres comportant un certain nombre d'éléments obligatoires tels que l'historique du site ou encore les résultats d'analyses chimiques. Ce rapport est utilisé pour l'établissement de l'inventaire des sites contaminés et lors de la vente d'un site où une activité potentiellement polluante a été pratiquée. Dans ce dernier cas, il doit être remis à l'autorité compétente définie à l'article 11 et à l'autre partie à la transaction. Cette exigence permet d'informer l'acheteur sur la nature du terrain qu'il s'apprête à acquérir et permet au vendeur de s'acquitter de son obligation d'information en la matière⁶⁸⁸.

Plus qu'un simple objectif préventif, la proposition de directive prévoit également un volet réparation en cas de contamination avérée du site (2).

⁶⁸⁷ Directive n° 96/82 du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (SEVESO II), JOCE L 10, 14 janvier 1997, p. 13.

⁶⁸⁸ En droit interne, l'article L. 514-20 du Code de l'environnement impose au vendeur d'un terrain ayant accueilli une exploitation classée d'en informer l'acquéreur par écrit.

2. L'assainissement des sites contaminés

Le texte a choisi de traiter de l'assainissement de sites contaminés. Plus qu'une réhabilitation qui nous semble utilitairement connotée, l'assainissement renvoie à l'idée de « rendre sain », de débarrasser les terres de tous leurs polluants pour leur rendre leurs fonctions originaires. La définition retenue par la proposition de directive se donne comme objectif principal d'assainir pour éliminer les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (a). Elle définit ainsi certains termes, laissant pour d'autres une importante marge de manoeuvre aux Etats membres. L'étude de la remise en état des sites contaminés ne pouvait faire l'impasse sur les cas trop fréquents de sites orphelins. La directive prévoit donc l'institution de certains mécanismes de financements durables (b).

a. La stratégie d'assainissement

La proposition de directive impose l'élaboration d'une stratégie d'assainissement par les Etats membres établie au plus tard sept ans après la date de transposition de la directive. La stratégie d'assainissement définie à l'article 14 de la proposition se compose de la détermination des objectifs, de l'établissement d'une liste de sites à assainir prioritairement en fonction des risques présentés, d'un calendrier de mise en oeuvre et de fonds qui sont attribués par les autorités responsables des décisions budgétaires. L'alinéa 2 précise que la stratégie a une durée de vie de huit ans et doit être réexaminée tous les cinq ans.

L'assainissement est défini comme l'élimination, la maîtrise, le confinement ou la réduction des contaminants, tels que l'utilisation effective ou future du sol « *ne représente plus un risque sérieux pour la santé humaine ou pour l'environnement* » (article 13). Il ne s'agit pas de décontamination, de réhabilitation ou dépollution, termes

que l'on rencontre plus fréquemment en droit national. Ainsi, le portail BASOL⁶⁸⁹, définit la dépollution comme une « *opération qui consiste à traiter, partiellement ou totalement, un milieu pollué (sol, eaux, air) pour en supprimer ou en diminuer fortement le caractère polluant, dans le but de restaurer leurs fonctions et les remettre en état pour un usage* »⁶⁹⁰. Le portail sites et sols pollués du Ministère de l'écologie définit la décontamination comme l'« *élimination totale ou partielle des substances dangereuses dans les milieux environnementaux, dans l'intention de restaurer les fonctions de ceux-ci et de les remettre en état pour une utilisation* »⁶⁹¹. La définition de l'assainissement retenue par la proposition de directive se rapproche de la définition de la réhabilitation. Le Ministère de l'écologie définit la réhabilitation comme un « *ensemble d'opérations (réaménagement, traitement de dépollution, résorption, contrôles institutionnels...) effectuées en vue de rendre un site apte à un usage donné. Cette opération englobe à la fois les opérations de traitement de dépollution, celles de confinement et de résorption des déchets sur un site pollué en vue de permettre un nouvel usage* »⁶⁹². Une définition plus précise est retenue pour la réhabilitation du sol, qui consiste dans les « *dispositions prises pour rétablir la capacité d'un sol contaminé, endommagé, dégradé à assurer des fonctions déterminées, en réduisant ou supprimant les risques liés à la pollution d'un sol pour lui conférer un usage donné* »⁶⁹³.

Si l'on retrouve dans tous ces termes, des idées similaires d'élimination ou de réduction de substances dangereuses dans le sol pour rendre le sol ou le site, propre à un usage futur, un élément essentiel est absent des définitions nationales comparativement aux définitions communautaires. Il s'agit du risque sérieux que représente la pollution pour la santé humaine ou pour l'environnement. Autrement dit, les définitions retenues dans le cadre national visent une dépollution qui soit conforme à l'usage futur sans se préoccuper, en apparence, du risque que crée la pollution pour l'homme ou l'environnement. En réalité, le fait de restaurer les fonctions des milieux environnementaux tient compte de ce risque puisque la restauration des fonctions

⁶⁸⁹ *op. cit.*, <http://basol.environnement.gouv.fr/>.

⁶⁹⁰ Cette définition est tirée du glossaire proposé par la base de données BASOL, entrée « dépollution », *op. cit.*

⁶⁹¹ Portail site pollués du Ministère de l'Ecologie, Rubrique « Glossaire », entrée « décontamination » : <http://www.sites-pollues.ecologie.gouv.fr/>.

⁶⁹² *Idem*, entrée « Réhabilitation ».

⁶⁹³ *Idem*, entrée « Réhabilitation du sol ».

implique la prise en compte du risque pour l'environnement. En revanche, la définition générale de la réhabilitation, ne concerne la dépollution que dans la mesure où un usage déterminé est prévu. La législation française devra donc s'adapter sur ce point pour prendre en compte, non seulement l'usage futur du site, mais également les risques potentiels pour la santé et l'environnement.

Le texte laisse donc de la marge aux Etats membres pour définir certaines notions ou pour prévoir certaines causes d'exonérations, notamment en matière de sites orphelins (b).

b. Le cas des sites orphelins

En cas d'impossibilité d'application du principe pollueur-payeur (article 13 § 3), la Commission européenne précise que l'Etat membre doit mettre en place un mécanisme de financement approprié pour l'assainissement des sites contaminés. L'impossibilité de mettre en oeuvre le principe pollueur-payeur peut intervenir dans trois cas. Tout d'abord, le mécanisme fonctionne lorsque le responsable ne peut être identifié. La législation nationale ou communautaire peut également prévoir que la personne identifiée ne peut être tenue pour responsable⁶⁹⁴. Enfin, il s'agit également du cas où la personne responsable de la pollution « *ne peut être astreinte à supporter les coûts de l'assainissement* » (article 13 § 3). Le texte laisse ici la possibilité pour les Etats membres de prévoir des cas, non pas d'exonération de responsabilité puisque le responsable est qualifié comme tel, mais d'une exonération de la prise en charge des coûts. Cette exonération est déjà présente dans la directive 2004/35/CE⁶⁹⁵ mais soumise à des conditions strictes (article 8.4 de la directive). La proposition de directive ne

⁶⁹⁴ Nous pensons naturellement à la controverse liée aux notions de détention et de propriété du site, sans confusion avec l'exploitant ou la personne qui dirige effectivement l'exploitation.

⁶⁹⁵ Directive 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, JOUE n° L 143 du 30 avril 2004, p. 56.

prévoit aucune condition de ce type pour exonérer le responsable des coûts d'assainissement.

La Commission a précisé dans les considérants de la proposition que le mécanisme de financement ainsi institué devait constituer une « *source de revenus durable* » (point 28). Au plan national, c'est l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'Energie (ADEME) qui traite les sites contaminés dont les responsables sont défaillants. En 2006, son budget s'élevait à 309 millions d'euros dont 71 millions sont consacrés à la gestion des déchets et des sites et sols pollués. Pour comparaison, le coût de la dépollution du site Métaleurop-Nord dans le Pas-de-Calais se chiffrait à 22 millions d'euros⁶⁹⁶. Cette disposition, imposant une source de revenus durables, nous paraît difficilement applicable compte tenu du lourd passé industriel de certains Etats membres comme la France ou l'Allemagne.

Les institutions communautaires bénéficiaient d'un contexte européen favorable pour établir une protection harmonisée des sols dans la Communauté européenne. Bien que non contraignants, la Charte européenne des sols et la Convention alpine signées par quelques Etats membres et par la Communauté européenne auguraient une compréhension facilitée de la mise en place d'une telle politique à l'échelle communautaire. Consciente des spécificités nationales, la Commission européenne a choisi un instrument juridique souple, permettant la fixation d'objectifs communs tout en évitant d'éventuelles distorsions de concurrence.

Néanmoins, l'ambition de la Commission européenne s'est révélée excessive. Oubliant le cadre juridique qu'elle s'était fixé en définissant certains instruments de mise en oeuvre, la proposition de directive s'en est retrouvée dénaturée. Sans parvenir à trouver un consensus sur l'adoption de cette proposition de directive, les Etats ont souligné l'impossibilité d'appliquer de telles dispositions, compte tenu des disparités qui

⁶⁹⁶ D'après l'avis n° 75, de M. Francis GRIGNON, au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 novembre 2003, sur le projet de loi de finances pour 2004 (Industrie), p. 23.

existent entre eux, qu'il s'agisse des différents types de sols ou des politiques de gestions de sols pollués. Le rejet de ce texte devant le Conseil de l'Union européenne n'était-il pas annoncé ? (Section 2).

Section 2. L'échec annoncé d'un consensus communautaire sur la protection des sols ?

L'article premier⁶⁹⁷ de la proposition de directive semble être le fil directeur des dispositions de l'ensemble du texte. Toutes les mesures énumérées par la Commission européenne tendent à sauvegarder les fonctions des sols. Pourtant, nombre de ses dispositions ne reflètent pas la philosophie qui fondait cette proposition. Qu'il s'agisse de définitions imprécises ou de contradictions, le texte ne cadre plus tout à fait avec la politique présentée par la Commission européenne. L'article 2 consacré aux définitions se borne à circonscrire deux termes pour une matière qui nécessiterait des définitions précises pour chaque expression employée. Outre les divergences dans le choix des éléments définissant la remise en état, la proposition de directive est laconique sur la définition de notions clés et d'exigences en matière d'assainissement. Ainsi par exemple, la proposition ne retient aucune définition du responsable de la pollution. Par ailleurs, les mesures imposées quant au choix des instruments juridiques à mettre en oeuvre paraissent trop contraignantes pour certains Etats membres, ce qui a conduit au rejet de la proposition de directive. Nous l'avons vu, la proposition ne retient pas seulement le principe de la dépollution selon l'usage futur du site. L'accent est mis sur l'élimination de tout risque sérieux pour la santé humaine ou l'environnement et sur l'assainissement des sites contaminés, ce qui, *a priori*, va plus loin que la politique jusque là adoptée par la France, qui se base sur l'usage futur du site. Pour autant, sous des mots ambitieux, la

⁶⁹⁷ L'article 1 dispose que « [l]a présente directive définit un cadre pour la protection des sols et la préservation de leur capacité à remplir chacune des fonctions écologiques, économiques, sociales et culturelles suivantes (...). À cet effet, la directive prévoit des mesures pour prévenir les processus de dégradation des sols, tant naturels que provoqués par les activités humaines, qui compromettent la capacité des sols à remplir ces fonctions (...) ».

proposition de directive cache une politique « des petits pas », employant des termes et des procédures inappropriés pour répondre à l'objectif fixé (§1).

Dans une résolution adoptée le 2 mai 2007⁶⁹⁸, le Sénat se montrait très critique sur cette proposition de directive. Le texte fut examiné le 9 novembre 2006 par la délégation parlementaire pour l'Union européenne, qui décida d'attirer l'attention de la Commission aux affaires économiques sur la proportionnalité des mesures et notamment sur leur coût par rapport aux avantages qui en étaient attendus. Le rapporteur souligne que les Etats membres doivent bénéficier d'une autonomie nécessaire « *pour la définition de mesures de gestion s'agissant de la protection des sols* »⁶⁹⁹. L'examen de la proposition par la délégation a fait l'objet d'une procédure écrite le 13 février 2007⁷⁰⁰. Elle ne relève pas d'atteinte au principe de subsidiarité, contrairement au gouvernement qui considère que le volet concernant les sites contaminés « *entre dans un niveau de détail plus important que les autres [et prive] les Etats membres de leur choix en matière de modalités de gestion* »⁷⁰¹. Cette critique paraît justifiée dans la mesure où l'adoption de la directive aurait mené la France vers une politique de gestion des sols pollués qu'elle a abandonné. Sans adopter une approche différenciée selon les Etats membres, la directive aurait inévitablement conduit à des retours en arrière. Le rapport rédigé par la Commission parlementaire tenait compte de ces critiques et proposait un texte plus souple, respectant le principe de subsidiarité. En revanche, certaines mesures auraient nécessité un renforcement notable, s'agissant par exemple de l'obligation d'information lors de la vente d'un site ou de l'assainissement des sites contaminés. Ces éléments sont-ils révélateurs de l'impossibilité de trouver un consensus sur la protection des sols à l'échelle communautaire ? (§2)

⁶⁹⁸ Résolution n° 99 du Sénat du 2 mai 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive n° 2004/35/CE.

⁶⁹⁹ Proposition de résolution « Pour une politique européenne durable de la protection des sols », Rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 avril 2007, p. 8.

⁷⁰⁰ Examen de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232, par la Délégation parlementaire pour l'Union européenne, procédure écrite du 13 février 2007.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

§ 1. Le rejet de la proposition de directive : chronique d'une désillusion annoncée

Tandis que la Commission européenne annonçait une approche fonctionnelle et inédite de la protection des sols, l'étude détaillée des dispositions de la proposition de directive révèle une approche utilitariste. Qu'il s'agisse d'un choix de termes inappropriés, d'absence de définition ou de mesures trop contraignantes, le texte présente différentes lacunes qui n'ont pas permis d'aboutir à l'adoption de définitions harmonisées (A). Trop dirigiste, l'approche fonctionnelle ne permet pas de tenir compte des politiques nationales établies et porte atteinte au principe de subsidiarité (B).

A. Une directive-cadre inadaptée

Le choix d'une directive-cadre offrait souplesse et flexibilité aux Etats membres. Toutefois, le cadre juridique exposé dans la proposition de directive paraît trop rigide au regard du patchwork des situations nationales au sein de la Communauté européenne. Qu'il s'agisse de maladresses dans le choix des termes ou d'un degré de détails élevé, la rédaction de la proposition de directive est d'inégale qualité. En prenant l'exemple du risque, tel que défini par le texte, nous verrons que la stratégie mise en place par la Commission européenne semble insuffisamment travaillée (1) et inadaptée aux législations nationales, menaçant les Etats membres d'un retour en arrière dans leur politiques (2).

1. L'exemple des définitions aléatoires du risque

La proposition de directive définit plusieurs notions et mesures à mettre en oeuvre en utilisant le vocable « risque ». Seulement, elle y adjoint des adjectifs, variant selon la notion considérée ou l'objectif visé : important, sérieux, significatif ou non négligeable sont autant de qualificatifs du risque que le texte ne définit pas.

Ainsi, telle que définie par la proposition de directive, la prévention de la contamination des sites tend à éviter l'accumulation de substances susceptibles d'entraîner des « *risques importants* » pour la santé humaine ou l'environnement. C'est également par la notion de risque important que le texte définit les sites contaminés (article 10). L'expression « risque important » paraît imprécise au regard des enjeux pour la santé humaine et l'environnement. Le choix de cette expression est motivé par une méthode d'évaluation du risque selon l'utilisation effective du sol et son usage futur. Nous pouvons raisonnablement concevoir que la remise en état d'un ancien site industriel puisse être allégée si l'usage futur projeté consiste à le transformer en parking. A l'inverse, un plus haut niveau d'exigence sera demandé si l'usage projeté est celui d'une école ou d'un jardin destiné à accueillir du public. Cela recoupe parfaitement la politique nationale française de réhabilitation des sites pollués. En effet, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages⁷⁰² impose la remise en état du site pollué par l'exploitant dans un état tel qu'il permette un usage futur sur le site. Cette remise en état doit se faire en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public intercommunal compétent et le propriétaire du terrain. En cas de désaccord, l'usage retenu sera un usage comparable à celui de la dernière exploitation⁷⁰³. Pourtant, la réhabilitation en fonction de l'usage futur n'est pas assimilable à un assainissement dont l'objectif tend à rétablir les fonctions des sols. Les dispositions détaillées du texte communautaire semblent contradictoires avec la volonté affichée par la Commission européenne dans ses

⁷⁰² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO, 31 juillet 2003, p. 13021.

⁷⁰³ Article 34-2, II du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié par le décret n° 2005-170 du 13 septembre 2005, JO, 16 septembre 2005, p. 15017.

premiers considérants. Dans son rapport du 24 octobre 2007⁷⁰⁴, la Commission de l'environnement ajoutait un article 8 ter (amendement n° 67) à la proposition de directive, relatif à la stratégie de gestion des terrains contaminés. Cet article précise que les Etats définissent une stratégie permettant aux autorités compétentes de lutter contre la contamination des sols qui représente « *un risque inacceptable pour la santé humaine ou l'environnement, compte tenu de l'utilisation effective et future des sols* ». Elle ajoute également un article 1, § 2 ter qui précise que la directive ne s'applique pas aux terrains assainis ou qui feront l'objet d'un assainissement de sorte qu'il ne présente plus un « *danger considérable pour l'homme et l'environnement* ». Alors que le rapport se proposait de clarifier les objectifs fixés par la proposition de directive, il ajoute des imprécisions sur la notion de risque.

Selon le texte proposé, les sites contaminés recensés font ensuite l'objet de mesures de concentrations de substances dangereuses et « *lorsque le résultat de ces mesures donne de bonnes raisons de penser qu'il existe un risque non négligeable pour la santé humaine ou pour l'environnement, il est procédé à une évaluation des risques sur place pour chacun des sites concernés (...)* » selon un calendrier défini strictement (article 11 § 3). Néanmoins, le texte ne contient aucune indication sur ce qu'il faut entendre par « *de bonnes raisons de penser qu'il existe un risque non négligeable* ». On peut raisonnablement penser que dans l'application de la directive, chaque Etat membre aurait donné sa propre interprétation du risque non négligeable, ne permettant pas d'aboutir à une définition commune du site contaminé.

Une fois les mesures prises, les sites contaminés feront éventuellement l'objet d'un assainissement, pour que l'utilisation effective ou future du sol « *ne représente plus un risque sérieux pour la santé humaine ou pour l'environnement* » (article 13). D'un risque « *important* » dans la définition du site contaminé, on passe à un risque « *sérieux* » pour la dépollution des sols. La dépollution est effectuée selon une liste établie sur les sites à traiter prioritairement. Or, ce sont ceux qui présentent « *un risque significatif pour la santé humaine* » (article 14). Il semble que le « *risque significatif* »

⁷⁰⁴ Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM(2006)232 final-C06-0307/2006-2006/0086(COD)), Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

soit plus important que le risque « *sérieux* » puisqu'il est prépondérant dans la détermination du caractère prioritaire des sites à traiter. Une définition de ces adjectifs associés à la notion de risque n'aurait pas été superflue. Par ailleurs, dans le cadre des sites à dépolluer en priorité, le risque pour l'environnement a disparu. La priorité est donc accordée à la protection de la santé humaine, établissant ainsi une hiérarchie implicite entre les intérêts de l'homme et ceux de l'environnement. La protection de l'environnement réapparaît au paragraphe suivant, l'article 14 § 1, al. 2 disposant que lorsque la stratégie tend au confinement ou à la disparition naturelle des contaminants, l'évolution des risques pour la santé ou l'environnement doit faire l'objet d'une surveillance.

Le texte passe du risque sérieux, important, significatif au risque non négligeable. A quel moment faut-il considérer qu'un risque est négligeable ? Doit-il être chiffré ou calculé en raison de sa probabilité ? Comment définir une bonne raison ? Voilà autant de questions et d'ambiguïtés posées par le texte, d'autant plus que l'interprétation de cette expression sera différente d'un pays à l'autre, ce qui « *n'aboutira pas à une définition harmonisée en Europe des sites pollués* »⁷⁰⁵. La marge de manoeuvre laissée aux Etats n'aurait pas permis d'aboutir à une harmonisation des politiques nationales en Europe.

Certaines mesures prévues par la proposition de directive ont d'ores et déjà été développées en droit interne. Par exemple, le principe d'intégration figurant à l'article 3 de la proposition de directive, est inséré à l'article L. 122-1 du Code de l'environnement qui dispose que « *[l]es travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations environnementales* ». A cet effet, des études d'impact sont exigées pour apprécier les incidences des projets sur l'environnement conformément à la proposition de directive qui précise que les études doivent prendre en compte les incidences néfastes des projets sur les fonctions des sols énumérées à l'article 1^{er} de la directive.

De même, la France a développé une politique de gestion des sols pollués depuis le début des années 1990. A l'origine, trois axes fondamentaux caractérisaient cette

⁷⁰⁵ SOL Vincent, « Projet de directive sur la protection des sols : de louables intentions mais une approche trop traditionnelle », *BDEI*, n° 10, juillet 2007, p. 9.

politique : la gestion des sites en fonction de l'usage qui leur est affecté (dimension urbanistique), l'approche au cas par cas (utilisation de la mémoire du site) et l'utilisation d'outils d'évaluation des risques pour établir des mesures de gestion efficaces. Aujourd'hui, les inventaires sont établis et les évaluations accomplies. Les retours d'expériences ont fait évoluer la politique française désormais fondée sur l'usage des sites et les potentialités d'actions sur l'état des milieux et sur les usages⁷⁰⁶. Dès lors, on comprendra que l'obsolescence de la méthodologie retenue par le texte communautaire qui contraindrait la France à recommencer les étapes d'inventaire et d'études des risques puisse conduire à un rejet franc de la proposition (2).

2. Une méthodologie de la dépollution obsolète

Un aperçu de la politique de gestion des sols pollués adoptée par la France permet de révéler les lacunes du texte communautaire. Réalisés en application de la circulaire du 3 décembre 1993⁷⁰⁷, les inventaires nationaux avaient pour objectif de recenser, en tendant à l'exhaustivité, tous les sites industriels, abandonnés ou non, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement, de conserver la mémoire de ces sites et de fournir des informations utiles au public ainsi qu'aux acteurs de l'urbanisme, du foncier, du logement, des équipements et de la protection de l'environnement. Les études menées par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)⁷⁰⁸ sur les différentes catégories de sites pollués ont permis d'identifier les réaménagements territoriaux possibles en fonction des critères de dangerosité des polluants. Les normes de reconversion ou de dépollution des sites pollués ne sont donc pas les mêmes selon que l'on projette de réaménager le terrain

⁷⁰⁶ Voir la note du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable aux préfets du 8 février 2007, relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites et sols pollués (non publiée) ; note RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une nouvelle politique de gestion des risques en fonction de l'usage des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 100-102.

⁷⁰⁷ Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués (non publiée). Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://www.aida.ineris.fr/>.

⁷⁰⁸ Site internet : <http://www.brgm.fr>.

concerné en parking ou en jardin d'enfants. La reconversion tient compte de l'usage futur du site à dépolluer.

L'utilisation de la mémoire et les méthodes de gestion du passif environnemental de certains sites pollués permettent de prendre des décisions adéquates en termes d'aménagement et d'organisation du territoire. Sont ainsi recensés les sites potentiels et les sites actifs. Les sites potentiels sont les sites qui, dans le passé, ont accueilli une activité pouvant être à l'origine d'une pollution des sols. Leur inventaire a été confié en 1994 au BRGM qui acheva sa réalisation au niveau national en 2005. Dans la région Nord-Pas-de-Calais par exemple, le BRGM s'appuie sur l'Etablissement public foncier⁷⁰⁹ qui assure la maîtrise d'ouvrage de cet inventaire historique régional (IHR)⁷¹⁰. Les informations collectées sont enregistrées dans une base de données dénommée BASIAS, accessible sur Internet⁷¹¹. Les sites inventoriés et considérés comme pollués ou potentiellement pollués sont ensuite répertoriés dans la base de données BASOL. Qu'il s'agisse d'une pollution avérée ou d'une forte présomption de contamination, ces sites appellent une action pour connaître les risques qu'ils peuvent représenter, pour maîtriser ces risques et, si besoin est, en assurer la surveillance. Cette action incombe en principe aux responsables de sites. Les services de l'Etat doivent veiller à leur exécution et, à défaut, intervenir. Les actions menées sont reportées dans les tableaux de bord de la base de données BASOL. En décembre 2007, le tableau de bord répertoriait 2678 sites faisant l'objet de mesures de surveillance, de diagnostic ou de réhabilitation imposées par les pouvoirs publics, notamment l'inspection des installations classées⁷¹².

Dans sa proposition de résolution du 17 avril 2007 sur la proposition de directive communautaire, Paul Raoult, rapporteur, fait valoir que l'inventaire imposé à l'article 10 de la proposition de directive est un inventaire exhaustif⁷¹³. Pourant, l'article 10 dispose que *« les Etats membres recensent, sur leur territoire respectif, les sites sur*

⁷⁰⁹ L'établissement public foncier (EPF) est un outil d'action foncière qui contribue à l'aménagement du territoire en assistant les collectivités locales dans la reconversion des espaces dégradés ou en friches. Voir le site institutionnel : <http://www.epf-npdc.fr/>.

⁷¹⁰ Le travail de recensement s'effectue dans le cadre des activités du Pôle de compétences sites et sédiments pollués. Site internet : <http://www.polessp.org>.

⁷¹¹ Site internet : <http://basias.brgm.fr>

⁷¹² Le tableau de bord mis à jour le 19 décembre 2007 est librement consultable sur le site internet de Basol, rubrique « Tableaux de bord » : <http://basol.environnement.gouv.fr>.

⁷¹³ Travaux de la Commission des affaires économiques, nomination d'un rapporteur et examen du rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, 17 avril 2007, p. 2.

lesquels a été confirmée la présence de substances dangereuses découlant de l'activité humaine, dans des concentrations telles que les Etats membres considèrent qu'il en résulte un risque important pour la santé humaine ou pour l'environnement, ci-après dénommés " sites contaminés " ». La directive laisse donc le soin aux Etats membres de définir eux-mêmes les sites contaminés en faisant référence à la notion de « *risque important* », qui ne nous paraît pas délimiter avec précision le danger encouru. On ne peut dès lors prétendre qu'il s'agit d'un inventaire exhaustif puisque le recensement est doublement conditionné par la présence avérée de substances dangereuses et par un risque important. Par ailleurs, la directive impose à l'alinéa 2 de tenir compte de « *l'utilisation effective des sols et [de] leur utilisation future autorisée* » pour évaluer le risque. Si le site en cause n'est pas destiné à accueillir du public, il y a de fortes chances pour que le risque ne soit pas considéré comme important. Dès lors, les sites contaminés destinés à accueillir de nouvelles activités industrielles seront exclus de l'inventaire. En réalité, ce n'est pas tant le nombre de site à recenser qui pose problème, que le caractère automatique de l'inventaire. La formulation de l'article 11 de la proposition de directive ne laisse aucun doute quant à l'obligation des Etats membres d'accomplir cet inventaire dans le délai prescrit. Or, la France a déjà accompli ce recensement. On peut légitimement s'interroger sur les avantages qui seraient attendus d'une nouvelle procédure d'inventaire, mobilisant ressources et compétences. En d'autres termes, alors que la France a accompli les deux premières étapes de la méthodologie, la proposition de directive l'aurait conduite à revenir au point de départ.

D'autres concordances existent entre le texte communautaire et la politique française de gestion des sols pollués. L'article 11 § 1 impose aux Etats membres de désigner une autorité compétente. Comme nous venons de le voir, une telle structure existe déjà au niveau national : la base de données BASOL. Elle recense les sites et sols pollués (ou potentiellement pollués) appelant une action des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif. La base de donnée BASIAS complète l'action de BASOL en permettant d'informer les notaires et détenteurs de sites lors de transactions immobilières par le biais de l'inventaire historique régional. Les mêmes structures se retrouvent en Belgique. L'OVAM (*Openbare afvalstoffenmaatschappij voor het vlaams*

*gewest*⁷¹⁴) tient un registre des terrains pollués. Il informe le propriétaire, la commune concernée et l'occupant du terrain, délivre des attestations de non contamination des terrains. En matière de pollution récente, un assainissement est exigé quand la pollution dépasse les seuils fixés. Quant aux pollutions historiques, la réhabilitation n'est effectuée qu'en cas de menace grave. L'assainissement a lieu « *par des mesures qui sont conformes à l'état de la technique et n'entraîne pas de frais exorbitants* »⁷¹⁵. Pour évaluer le coût raisonnable, on tient compte du résultat escompté et non des moyens financiers de celui qui supportera l'obligation d'assainissement. La Belgique retient une approche proportionnée entre les coûts de la dépollution et les avantages attendus.

Enfin, l'article 11 § 3 de la proposition de directive établit un calendrier d'évaluation des risques. Elle prévoit que cinq ans après la date de transposition de la directive, les Etats membres doivent avoir évalué au moins 10 % des sites présentant un risque non négligeable pour la santé humaine ou l'environnement après mesures des concentrations des substances sur les sites concernés. Quinze ans après la date de transposition, 60 % des sites devaient être recensés. Le reliquat disposait de 25 années après la date de transposition. Le rapporteur de la proposition de résolution du Sénat en date du 17 avril 2007 estimait que ce calendrier était « *très resserré* »⁷¹⁶.

Ces différentes dispositions sont autant de mesures imposées par la proposition de directive en méconnaissance du principe de subsidiarité. Alors que la directive est un instrument communautaire souple et ontologiquement respectueux du principe de subsidiarité, la proposition de directive sur la protection des sols semble avoir fait fi de ce principe. La rigidité qui entoure les mesures imposées par la Commission européenne a conduit à un rejet franc de la proposition devant le Conseil de l'Union européenne (B).

⁷¹⁴ Que l'on peut traduire par Société publique des déchets de la Région flamande. Voir le site internet de l'OVAM : <http://www.ovam.be>.

⁷¹⁵ Article 2, 15° du décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, Moniteur belge, 29 avril 1995, p. 35710.

⁷¹⁶ Proposition de résolution « Pour une politique européenne durable de la protection des sols », Rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 avril 2007, p. 23.

B. Des atteintes au principe de subsidiarité

La directive communautaire est définie par l'article 249 du TCE. Elle « *lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». Autrement dit, la directive fixe des objectifs obligatoires pour les Etats membres qu'ils doivent atteindre par les moyens qu'ils estiment appropriés par rapport à leur situation nationale. La directive communautaire est un exemple illustrant avec précision le principe de subsidiarité. Selon l'article 5 du TCE, en dehors des domaines de compétence exclusive de la Communauté européenne, celle-ci n'intervient « *que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ». Ce principe implique une proportionnalité de l'action de la Communauté en fonction des objectifs à atteindre.

Ces deux grands principes de subsidiarité et de proportionnalité permettent aux Etats membres de garder une autonomie relative dans l'application des textes communautaires en droit national. Certaines situations peuvent présenter des préoccupations communes entre Etats membres mais révéler des spécificités propres qui impliquent une gestion à l'échelle nationale voire locale. C'est pourquoi la Communauté européenne utilise des instruments souples qui fixent des objectifs sans pour autant imposer les mesures à prendre pour les atteindre. Cela est remarquable en matière de sols pollués. Outre les différences entre les types de pollutions, les Etats membres disposent de sols aux propriétés et aux caractéristiques très différentes. Par ailleurs, certains d'entre eux ont d'ores et déjà mis en place une législation pour gérer les sols pollués ou protéger les sols contre la pollution. Dès lors, il semble difficile d'imposer un cadre juridique trop contraignant sans créer des obstacles dans la mise en oeuvre des mesures pertinentes voire une remise en cause du dispositif juridique national. Le choix de la directive-cadre permettait de concilier ces contraintes.

Néanmoins, l'examen du texte soulève des doutes quant à la concordance entre l'enveloppe juridique choisie et le contenu de la proposition. La proposition de directive

souligne dès les premiers considérants qu'un cadre législatif cohérent et efficace est nécessaire « pour définir des principes et des objectifs communs en vue d'assurer la protection et l'utilisation durable des sols dans la Communauté »⁷¹⁷, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (considérant n° 10). Pour assurer la cohérence de l'approche, elle précise qu'une méthodologie commune doit être adoptée. Nous l'avons vu précédemment⁷¹⁸, les dispositions de la directive imposent des mesures précises : recensement des zones à risques, mise en place de programmes de mesures pour lutter contre les dégradations des sols, inventaire des sites contaminés selon une méthodologie détaillée... Plus qu'un objectif commun, la proposition fixe également les mesures à mettre en oeuvre par les Etats membres, dénaturant ainsi la qualification juridique de la proposition de texte communautaire. La flexibilité et la souplesse affirmées par la Commission européenne ne se traduisent pas dans les éléments du texte proposé.

La Commission parlementaire de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire l'a compris. Dans son rapport⁷¹⁹ du 24 octobre 2007, Cristina Gutiérrez-Cortines explicite la philosophie des amendements proposés, qui modifient complètement la proposition de la Commission européenne. Elle précise que le rapport est sous-tendu par le respect maximum du principe de subsidiarité, considérant que les Etats membres doivent définir leurs propres mesures, leurs propres stratégies et systèmes d'identification sur la base de leurs propres méthodes⁷²⁰. Rappelant le principe attaché à l'article 249 du TCE, elle souligne que le rapport a été adapté pour lui correspondre en distinguant objectifs communs et instruments utilisés pour les atteindre. L'examen du rapport révèle que les principaux amendements clarifient les objectifs fixés par la proposition de directive et amplifient le principe de subsidiarité en précisant que lorsqu'une législation nationale répondant aux objectifs de la directive existe déjà, l'Etat

⁷¹⁷ Considérant n° 6 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

⁷¹⁸ Voir *supra*, Première partie, chapitre 2, Section 1, § 2, B « Une approche fonctionnelle de la protection des sols par le droit communautaire », p. 190 et s.

⁷¹⁹ Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM(2006)232 final-C06-0307/2006-2006/0086(COD)), Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 99 p.

⁷²⁰ *Idem*, p. 69.

ne doit pas la réviser. Le rapport assouplit la proposition tout en conservant les motivations premières de la Commission européenne. Par exemple, les utilisateurs des terres ne sont plus « *tenus* » mais sont « *encouragés* » à prendre des précautions pour prévenir la dégradation des sols (Considérant n° 12). Réaffirmant le principe de proportionnalité, le rapport propose un amendement n° 71 qui ajoute un article 9, § 1 quater à la proposition de directive : « *Les Etats membres veillent à ce que les sols contaminés soient assainis en tenant compte des principes de précaution, de durabilité, du pollueur-payeur et de proportionnalité* ». Enfin, l'amendement n° 39 ajoute un article 1, § 2 ter insérant une disposition relative au champ d'application temporel. Il dispose que la directive ne s'applique pas aux terrains assainis ou qui ont fait l'objet d'accords sur les mesures d'assainissement à accomplir à partir du moment où ils ne présentent plus de danger considérable pour l'homme ou l'environnement.

En adoptant une approche commune pour tous les pays membres sans tenir compte de leur avancement dans leur propre politique de gestion des sols pollués, la Commission européenne signait le rejet de la proposition. Prenant bonne note des craintes des eurodéputés quant au manque de subsidiarité de la proposition de directive, la Commission parlementaire de l'environnement travailla le texte pour lui donner une nouvelle philosophie. C'est dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité que Cristina Gutiérrez-Cortines⁷²¹ a corrigé la copie de la Commission. Le texte fut finalement rejeté devant le Conseil de l'Union européenne en décembre 2007, faute de consensus. Les obstacles qui se dressent sur la route d'une protection contraignante des fonctions des sols à l'échelle communautaire sont-ils insurmontables ? (§2).

⁷²¹ Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, *op. cit.*

§2. Vers l'impossibilité d'une approche fonctionnelle contraignante de protection des sols ?

Le texte communautaire a échoué car il n'a pas su s'adapter aux contingences nationales. Les Etats membres qui disposent d'une politique de gestion des sols pollués ont mis en place des instruments différents et ont avancé dans leurs démarches indépendamment les uns des autres. En imposant une méthodologie unique insérée dans un calendrier strict, la proposition de directive courait vers un échec. Il est nécessaire de réviser le texte en tenant compte des approches différenciées adoptées par les Etats membres sur la thématique des sols pollués. Néanmoins, si la politique française de lutte contre la pollution des sols menée jusqu'à aujourd'hui a permis de créer des outils efficaces, le système institué devra se moderniser pour faire face aux nouveaux risques créés par l'accélération de la dégradation des sols. La proposition de directive, consciente de ces contraintes, avait pris la mesure des changements et renforcé les obligations imposées en droit interne (A). Dans l'hypothèse de l'adoption d'un texte communautaire futur poursuivant les mêmes objectifs, le renforcement des mesures nationales ne se fera pas sans peine. L'approche fonctionnelle de la protection des sols implique l'appréhension de la propriété privée sous un angle social. En adoptant un texte contraignant sur la base d'une telle approche, la Commission européenne s'insinue dans un domaine qui relève de la compétence exclusive des Etats membres. Dans quelle mesure une protection des fonctions écologiques des sols est-elle possible à l'échelle communautaire ? (B)

A. Une modernisation nécessaire des mesures nationales de gestion des sols pollués

Quelques dispositions de la proposition de directive viennent renforcer voire remettre en cause les mesures nationales de gestion des sites et sols pollués. Ces dispositions présentent un lien étroit avec la responsabilité du pollueur. Sont ainsi concernées, l'obligation d'information en cas de vente du terrain potentiellement pollué et la remise en état du site. L'obligation d'information existe déjà en droit interne. Elle est posée par l'article L. 514-20 du Code de l'environnement. La proposition de directive ajoute tout de même des obligations supplémentaires pour renforcer la sécurité de la transaction (1). La remise en état nécessitera également des ajustements en termes d'objectifs. Si la politique nationale est axée sur l'usage futur du site afin d'éviter une dépollution exagérée – si tant est qu'on puisse considérer qu'une dépollution soit exagérée – notamment en terme de coûts, le texte communautaire instaure d'autres critères de dépollution qu'elle inscrit dans la durabilité (2).

1. L'obligation d'information en cas de vente du terrain pollué

En France, lorsqu'une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain mis en vente, l'article L. 514-20, al. 1 du Code de l'environnement impose au vendeur l'obligation d'en informer l'acheteur par écrit. Depuis la loi du 30 juillet 2003⁷²², en cas de confusion entre exploitant et propriétaire, celui-ci « *indique également par écrit à l'acheteur, si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives* ». Néanmoins, cette disposition n'oblige de la part du propriétaire que l'information par écrit des dangers et

⁷²² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021

inconvénients importants résultant de l'exploitation passée⁷²³, à hauteur de ses connaissances⁷²⁴.

L'article 12 de la proposition de directive ajoute des éléments à cette obligation. Il dispose que lorsqu'un site où est pratiquée ou a été pratiquée une activité potentiellement polluante, « *les Etats membres veillent à ce que le propriétaire du site ou l'acheteur potentiel mette un rapport relatif à l'état du sol à la disposition de l'autorité compétente visée à l'article 11 et de l'autre partie à la transaction* ». Autrement dit, un rapport établi par une autorité agréée ou désignée par l'Etat doit être remis à l'Etat et à chaque partie à la transaction. Notons que l'article L. 514-20 impose une obligation d'information à la charge du vendeur. En insérant une alternative, l'article 12 de la proposition de directive poserait-il le principe pour l'acheteur de l'obligation d'effectuer des démarches pour s'informer indépendamment de l'information du vendeur ? Peut-être est-ce la raison pour laquelle le rapport⁷²⁵ de la Commission parlementaire de l'environnement a modifié l'article 12 de la proposition de directive. Le nouvel article 10, § 3 *quater* tel qu'amendé par le rapport précise que l'Etat membre veille à ce que « *l'acheteur potentiel soit informé des activités antérieures menées sur le site et, lorsqu'ils sont disponibles, des résultats des évaluations et enquêtes (...) avant que le site ne soit vendu (...)* ». L'alinéa b du même article précise que ces évaluations et enquêtes peuvent être mises à la charge du propriétaire ou du promoteur, selon une décision de l'Etat. Le rapport assouplit l'obligation mise à la charge du vendeur du terrain et lève le doute quant à une éventuelle obligation de la part de l'acheteur.

Dans la proposition initiale, l'article 12 indique en son alinéa 2, les éléments minimum à faire figurer dans le rapport, à savoir :

⁷²³ La Cour de Cassation a récemment affirmé que l'article L. 514-20, al. 1, ne s'appliquait pas lorsque la vente concerne un terrain sur lequel une exploitation classée est en cours : Cass. Civ. 3ème, 9 avril 2008, *SCI Coignières Logistique c/ Société Géodis Logistics IDF et a.*, pourvoi n° 07-10.795 ; comm. FEVRIER Jean-Marc, « Précisions jurisprudentielles sur l'article L. 514-20 du Code de l'environnement », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 94.

⁷²⁴ L'article L. 514-20, al. 1 dispose en effet que le vendeur informe l'acquéreur des dangers ou inconvénients importants « *pour autant qu'il les connaisse* ». Voir *infra* pour une étude plus approfondie de l'obligation d'information, Première partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §1, A. « L'obligation d'information du vendeur », p. 235 et s.

⁷²⁵ Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, *op. cit.*, amendement n° 75.

- l'historique du site selon les documents officiels ;
- les résultats d'une analyse chimique des sols indiquant les concentrations de substances dangereuses, uniquement les substances associées aux activités pratiquées sur le site ;
- les concentrations à partir desquelles un risque important pour la santé humaine ou pour l'environnement est à craindre.

L'article L. 514-20 du Code de l'environnement ne détaille pas ces éléments. Seule l'information du vendeur est obligatoire. Il est précisé que lorsque le vendeur les connaît, il informe l'acheteur « *des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation* ». Les amendements apportés par la Commission parlementaire précisaient que l'acheteur devait être informé des enquêtes et évaluations menées sur le terrain mis en vente lors de la procédure d'inventaire des sites potentiellement contaminés lorsque leurs résultats étaient disponibles. Dans les deux hypothèses, la législation nationale devrait s'adapter à ces nouvelles exigences, qui ne seront pas sans conséquence pour le propriétaire qui aurait manqué à ses obligations. La proposition de directive prévoit d'une manière générale, l'établissement de sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » par les Etats membres en cas de violations des dispositions nationales prises en application de la directive (article 22). Cette disposition, non amendée par la Commission parlementaire, s'appliquera également aux dispositions relatives à l'assainissement des sols pollués (2).

2. L'assainissement des sols pollués

La remise en état des sols pollués est probablement le pan du chapitre sur les sols contaminés qui soulève le plus de questions. L'exposé des motifs de la proposition de résolution⁷²⁶ du Sénat du 29 mars 2007 sur la proposition de directive précise que

⁷²⁶ Proposition de résolution n° 284, du 29 mars 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive

celle-ci devrait prévoir une autonomie dans la définition des mesures de gestion par les Etats, en tenant compte des usages constatés ou planifiés. En d'autres termes, les institutions nationales ne veulent pas remettre en cause les projets déjà planifiés quant à l'utilisation des sols par la mise en œuvre de la directive.

La partie 2 du chapitre III de la directive est relative à l'assainissement. L'article 13 dispose ainsi que les « *Etats membres veillent à ce que les sites contaminés énumérés dans leurs inventaires soient assainis* ». Rappelons que l'assainissement peut consister en l'élimination, la maîtrise, le confinement ou la réduction des contaminants « *de manière que le site contaminé, compte tenu de son utilisation effective et de son utilisation future autorisée, ne représente plus de risque sérieux pour la santé humaine ou l'environnement* » (article 13, al. 2). L'utilisation du terme assainissement est impropre pour désigner la procédure à mettre en place. La réhabilitation par rapport à l'usage futur du site aurait été plus appropriée. Le rapporteur, Paul Raoult, a relevé dans la proposition de résolution du Sénat du 17 avril 2007 que les « *exigences d'assainissement fixées sont très fortes (...)* »⁷²⁷. Cela nous paraît contradictoire avec le fait que la directive tienne compte de l'usage futur du site pour évaluer le risque et donc l'intensité de l'assainissement (article 10 § 1, al. 2). De plus, nous avons pu relever précédemment que la définition du site contaminé était conditionnée par le risque important provoqué par les substances dangereuses dont la présence dans le sol est confirmée. Dès lors, il ne nous paraît pas, contrairement à ce qu'affirme le rapporteur, que la Commission adopte ici un processus de réhabilitation systématique tel que l'avait fait la France au début des années 1990. La prise en compte de l'usage des sols par la directive est tout à fait conforme à la politique adoptée par la France. Enfin, l'assainissement est demandé afin que le site ne présente plus « *un risque sérieux* » pour la santé humaine ou l'environnement. L'utilisation de l'adjectif sérieux nous paraît plus élastique que le risque important. Cela abonde donc dans le sens d'une application plus souple de la directive. La France devra cependant adapter sa politique de gestion fondée sur l'usage futur du site pour l'inscrire dans la durabilité. Le rapport de la Commission parlementaire a essayé de trouver un consensus entre les objectifs de protection des

2004/35/CE, de M. Paul RAOULT.

⁷²⁷ Proposition de résolution « Pour une politique européenne durable de la protection des sols », Rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 avril 2007, p. 23.

fonctions des sols et la prise en compte de l'usage du site pour déterminer le degré de dépollution. Elle précise que l'utilisation future des sols doit être « durable »⁷²⁸. Il est donc nécessaire d'envisager l'utilisation future du sol sur le long terme afin de ne pas compromettre les fonctions écologiques qu'il remplit.

Enfin, l'article 13 al. 3 impose la mise en place d'un mécanisme de financement en cas de débiteur défaillant. En France, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)⁷²⁹ a pour mission d'assurer pour le compte de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux sur les sites pollués à responsables défaillants, en application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement⁷³⁰ et de la circulaire du 7 juin 1996 relative aux sols pollués⁷³¹. Elle intervient parfois dans un contexte d'urgence impérieuse, les sites faisant courir des risques environnementaux ou sanitaires graves. Il arrive donc que l'administration doive engager des financements avant d'avoir pu identifier les responsables. L'urgence est déterminée en fonction des constats établis par les inspecteurs des installations classées sur des sites connus ou découverts fortuitement. La modification apportée par le rapport de Cristina Gutiérrez-Cortines⁷³² précise les types de mécanismes de financement qui peuvent être créés : fonds, aide à l'investissement, exonérations ou abattements fiscaux, ristournes d'impôts,... Elle précise ensuite que l'Etat membre doit garantir le fonctionnement correct de ces mécanismes pour « *maintenir la confiance des investisseurs et (...) concrétiser les objectifs* » de la directive. Si des mécanismes de financement existent déjà, ils ne peuvent être maintenus que s'ils ont fait preuve d'efficacité. Il est clair que l'obligation faite aux Etats membres d'imposer des mécanismes de financement destinés à couvrir les frais de dépollution en cas d'insolvabilité du responsable a dû faire pencher la balance du côté du rejet de la proposition. La directive communautaire n° 2004/35⁷³³ encourage les Etats membres à

⁷²⁸ Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, *op. cit.*, amendement n° 36.

⁷²⁹ Site institutionnel : <http://www.ademe.fr>

⁷³⁰ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), JO n° 29, 3 février 1995, p. 1840 et rectificatifs au JO n°44, 21 février 1995, p. 2755.

⁷³¹ Circulaire DPPR/SEI du 7 juin 1996 relative aux sites pollués, procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués (non publiée). Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr/>.

⁷³² *Op. cit.*, amendement n° 83 à l'article 13, § 3.

⁷³³ Directive 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,

adopter des mécanismes de garanties financières sans les y contraindre et très peu d'Etats membres ont adopté des mesures de transposition plus contraignantes en imposant ces garanties⁷³⁴. Les faibles montants⁷³⁵ alloués à l'ADEME pour financer les opérations de dépollution qui lui sont confiées laissent circonspect quant à l'efficacité des mécanismes mis en place.

L'assouplissement des mesures initialement proposées par la Commission européenne n'est pas suffisant. Sans remettre en cause les législations nationales qui ont pu être élaborées avant l'adoption d'une stratégie thématique au niveau communautaire, les renforcements qu'une telle directive pourraient entraîner sont trop importants pour les Etats membres et le choix de l'instrument juridique les rendrait trop contraignants. Il est difficile de ne pas tenir compte de la crainte qui pourrait pousser les Etats membres à refuser l'adoption d'une telle directive. Légiférer sur les sols au niveau communautaire permet aux institutions communautaires de s'insinuer dans une compétence exclusive des Etats membres. Sous le couvert d'une analyse fonctionnelle de la protection des sols, la Commission touche au droit de propriété privée. Faut-il en déduire qu'une telle approche est impossible à l'échelle communautaire ? (B)

B. L'impossibilité d'une approche fonctionnelle à l'échelle communautaire ?

Pour être envisageable, une protection des sols au niveau communautaire nécessite de prendre en considération deux éléments importants. Tout d'abord, il est indispensable de tenir compte de l'état des politiques de gestion des sols pollués dans les Etats membres afin d'adopter une démarche différenciée. Examinons le texte de la

JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

⁷³⁴ Citons l'Espagne, l'Autriche, la Bulgarie. Voir le rapport n° 973, fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence relatif à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (n° 916), par Alain GEST, 19 juin 2008, Annexe n° 4.

⁷³⁵ En 2006, l'ADEME disposait d'une enveloppe de 71 millions d'euros pour le financement des opérations de dépollution des sols. Une catastrophe comme Métaeurop chiffrait le coût de la dépollution à 22 millions d'euros. Voir *supra*, Première partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, § 2, B., 2, b « Le cas des sites orphelins », p. 203.

directive au regard de la politique française de gestion des sols pollués. La proposition de directive adopte une démarche en trois temps : l'inventaire des sites pollués, la réalisation d'études de risques et l'assainissement de sols⁷³⁶. La France s'était engagée dans une telle démarche dès le début des années 1990⁷³⁷. Aujourd'hui, les inventaires sont établis par la base de données BASIAS. Les sites qui appellent une action prioritaire sont recensés dans la base de données BASOL et les démarches sont fondées sur une réhabilitation en fonction de l'usage futur du site. L'adoption de la directive communautaire telle qu'elle était rédigée, aurait conduit la France à opérer un retour en arrière en appliquant des procédures d'évaluation des risques aujourd'hui abandonnées. Depuis une note ministérielle du 8 février 2007⁷³⁸, la France gère les sites pollués par des démarches d'interprétation de l'état des milieux qui ont pour objet de s'assurer que cet état est compatible avec les usages effectifs et les usages projetés⁷³⁹. Un retour à l'étape d'inventaire serait « *contre-productif* »⁷⁴⁰.

Par ailleurs, l'approche fonctionnelle de la protection des sols par le texte communautaire nécessite de tenir compte des divergences nationales quant à l'admission des responsabilités, qu'il s'agisse du propriétaire ou de l'exploitant d'une activité polluante. La législation française prévoit que le responsable de la dépollution est l'exploitant de l'activité qui a causé la pollution⁷⁴¹. La directive ne comporte pas de référence expresse à la notion de responsable, si ce n'est dans le paragraphe traitant des sites orphelins. L'article 13 § 3 rappelle l'application première du principe pollueur-payeur en matière d'assainissement. Elle traite de la personne responsable, le pollueur, sans pour autant préciser ce qu'il convient d'entendre par là. En partant du principe que les directives communautaires contenant des dispositions relatives aux sites pollués

⁷³⁶ SOL Vincent, *op. cit.*, p. 7-8.

⁷³⁷ Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués (non publiée). Le texte de la circulaire est disponible sur le portail de la prévention des risques et des pollutions du Ministère de l'écologie : <http://www.aida.ineris.fr/>.

⁷³⁸ Note du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable aux préfets du 8 février 2007, relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites et sols pollués (non publiée) ; note RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une nouvelle politique de gestion des risques en fonction de l'usage des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 100-102.

⁷³⁹ Voir Annexe II de la Note du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable aux préfets du 8 février 2007, *op. cit.*

⁷⁴⁰ SOL Vincent, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁴¹ L'article L. 512-17 du Code de l'environnement dispose : « 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 (...) ».

s'appliquent prioritairement à cette proposition de directive⁷⁴², il convient de se référer à la définition donnée par la directive n° 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale. S'appliquant notamment aux dommages causés aux sols, elle retient l'exploitant de l'activité polluante comme responsable de la pollution (article 2.6). Il s'agit donc de la personne qui jouissait effectivement du site lors de la pollution. La mention de la « *personne responsable* » tout en faisant référence au principe pollueur-payeur implique que le propriétaire du terrain ne pourrait être sanctionné pour une pollution dont il n'avait pas la maîtrise, conformément à la jurisprudence française⁷⁴³.

Pourtant, l'article 4 de la proposition de directive dispose que : « *[l]es Etats membres veillent à ce que tout propriétaire foncier dont les activités exercent sur le sol des effets susceptibles de compromettre sérieusement les fonctions des sols visées à l'article 1er, paragraphe 1, soit tenu de prendre des mesures préventives pour éviter ou pour réduire au maximum ces effets néfastes* ». Cette disposition, qui figure au titre des dispositions générales ne constitue pas moins qu'une limite imposée à la propriété privée au nom de l'intérêt général⁷⁴⁴. En effet, le considérant n° 12 de la directive précise que le sol est objet de propriété mais que s'agissant d'une « *ressource naturelle d'intérêt général* », il convient que les « *utilisateurs des terres soient tenus de prendre des précautions lorsqu'il est probable que l'usage qu'ils font du sol compromettra sensiblement les fonctions de ce dernier* ». L'utilisateur n'exclut pas le propriétaire-exploitant. Cependant, l'exploitant n'est pas nécessairement le propriétaire. Si l'on combine la lecture des définitions données par la directive n° 2004/35 et la proposition

⁷⁴² Selon le Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, *op. cit.*, amendement n° 38 à l'article 1 § 2 bis (nouveau) : « *Pour autant que des dispositions relatives à la protection des sols soient contenues dans d'autres textes législatifs de la Communauté, elles prévalent sur la présente directive* ».

⁷⁴³ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976 ; QUIRINY Bernard, « Les pollutions industrielles prescrites par trente ans », *D.*, n° 44, 12 décembre 2005, p. 3075-3078 ; GUYOMAR Mattias, « Sites pollués : la charge financière de la remise en état est-elle prescriptible ? », *BDEI*, n° 4, octobre 2005, p. 15-18 ; comm. GROS Manuel et DEHARBE David, « Prescrire la dépollution ? », *Droit de l'environnement*, n° 132, octobre 2005, p. 219-226 ; TROUILLY Pascal, « Remise en état ; Obligation de remise en état du site et prescription de l'action de l'Administration », *Environnement*, n° 10, Octobre 2005, p. 25-26 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1829-1834 ; note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 5, septembre 2005, p. 1075-1076 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Installations classées, sols pollués et prescription trentenaire de l'obligation de dépollution », *LPA*, n° 190, 23 septembre 2005, p. 5-11.

⁷⁴⁴ Voir TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, novembre-décembre 2006, p. 436-439.

de directive, on en déduit que le propriétaire non-exploitant sera exclu de toute responsabilité en cas de pollution. L'exclusion de la responsabilité du propriétaire non exploitant, est ainsi en adéquation avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. Après plusieurs décisions des Cours administratives d'appel de Lyon⁷⁴⁵ et de Douai⁷⁴⁶ mettant en cause le propriétaire, le Conseil d'Etat a tranché définitivement en 2005⁷⁴⁷. Il pose le principe selon lequel la charge financière des mesures à prendre pour la remise en état du 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* »⁷⁴⁸.

La limite posée par l'article 4 de la proposition de directive quant à l'*abusus* attaché au titre de propriété nous conforte dans l'analyse fonctionnelle de la propriété privée par la Commission européenne. Cependant, on ne peut pas affirmer que le propriétaire soit réellement responsable de la préservation des fonctions des sols dont il jouit. La formulation retenue renvoie davantage à une responsabilité de l'Etat ou de l'autorité à laquelle il aura délégué cette mission puisqu'elle prévoit que les Etats membres « *veillent* » à ce que les propriétaires n'outrepassent pas les limites afférentes à leur titre de propriété en compromettant les fonctions des sols. Cette prudence s'explique simplement. En imposant des limites aux prérogatives tenant à la propriété privée, la Commission touche aux confins de la souveraineté nationale. Or, l'article 295 du TCE précise que le Traité « *ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres* ». Les institutions communautaires ne sont pas compétentes pour légiférer sur la propriété privée. Cette compétence est exclusivement étatique. Pourtant, on peut se demander si la Commission n'a pas posé les jalons d'une prochaine réglementation en ce sens. En qualifiant le sol de ressource naturelle d'intérêt général, le texte rend cet intérêt général consubstantiel à la ressource. Or, seul l'intérêt général peut justifier des atteintes à la propriété privée par l'exercice de prérogatives de puissance publique (expropriation, mise en place de servitudes). Si la ressource elle-même est d'intérêt général, sa protection justifie presque automatiquement les limites qui

⁷⁴⁵ CAA Lyon, 10 juin 1997, *M. Zoegger*, req. n° 95LY01435 et n° 96LY02017.

⁷⁴⁶ CAA Douai, 8 mars 2000, *Sylvie Benchetrit*, req. n° 96DA00721 ; CHABANNE-POUZYNNIN Laurence, « Sites et sols pollués: Quoi de neuf depuis la jurisprudence Zoegger ? », *Droit de l'environnement*, n° 81, septembre 2000, p. 12 -13.

⁷⁴⁷ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976, *op. cit.*

⁷⁴⁸ *Ibidem*.

pourraient être imposées à l'exercice de droits sur ces ressources naturelles. Dans cette perspective, le propriétaire deviendrait alors gestionnaire de la ressource⁷⁴⁹ et responsable de sa préservation.

La proposition de directive communautaire offre un cadre juridique ambitieux pour la protection des sols. Le choix d'une directive-cadre paraissait particulièrement adapté au contexte décrit par la Commission européenne, compte tenu des fortes disparités entre les pays membres de l'Union européenne. Pourtant, l'examen du texte révèle des imperfections, des incertitudes et des contradictions. L'approche retenue nécessite sans doute davantage de réflexions que ne le proposait le texte initialement soumis au Parlement européen et au Conseil. Si le rapport établi par la Commission de l'environnement en octobre 2007 a compris les obstacles majeurs que soulevait le texte initial, les amendements proposés ne furent pas suffisants pour convaincre les Etats membres. Légiférer sur le sol implique - même incidemment - de toucher au droit de propriété privée. Avec ce texte, la Commission européenne semble avoir ouvert la porte de la souveraineté des Etats membres.

Conclusion du Chapitre 1

Le cadre juridique ainsi proposé par les institutions communautaires opère un changement notable dans la protection des sols et dans la vision de la propriété privée. Les sols sont désormais protégés pour leurs fonctions, pour leur nature, et plus seulement pour leur potentialité d'utilisation. La politique nationale française gèrait jusqu'à présent, les réhabilitations des sites pollués dans l'objectif de les rendre

⁷⁴⁹ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, § 2, B. « Vers la consécration d'un propriétaire gestionnaire ? », p. 540 et s.

réutilisables. Le terme réhabilitation est révélateur. Réhabiliter renvoie à la réintégration dans un contexte passé, à une remise en état. Pour autant, le contexte passé ne renvoie pas au contexte originare. De fait, lorsqu'un accord sur l'usage futur du site ne peut être trouvé entre les protagonistes, la loi prévoit une remise en état similaire à la dernière exploitation. Il ne s'agit donc pas d'une dépollution pour permettre au sol de recouvrer ses fonctions naturelles et initiales mais tendant à l'utilisation du site de façon adéquate par les hommes. Malgré les contradictions singulières entre les dispositions de la proposition de directive et sa *ratio legis*, force est de constater que l'approche communautaire menée risque de bouleverser la gestion des sites pollués comme la conception française du droit de propriété privée. La limite posée à l'article 4 de la proposition de directive oblige l'Etat à surveiller les actions des propriétaires qui, bien que détenant les attributs liés au titre de propriété, à savoir l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*, ne peuvent « compromettre sérieusement les fonctions des sols » et doivent prendre des mesures préventives pour éviter voire réduire les effets néfastes potentiels. L'analyse fonctionnelle de la propriété⁷⁵⁰, défendue par quelques juristes et par le texte communautaire permet une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement.

Même si le projet initial d'une protection harmonisée des sols a échoué, une politique communautaire sera prochainement à l'ordre du jour⁷⁵¹. Cette politique s'articulera avec la directive n° 2004/35/CE⁷⁵² relative à la réparation des dommages environnementaux et sa loi de transposition du 1er août 2008⁷⁵³. La directive prend en compte les dommages aux sols et permet la réparation en désignant le responsable comme étant l'exploitant d'une activité polluante, dont les catégories sont définies en

⁷⁵⁰ TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, novembre-décembre 2006, p. 436-439. L'analyse fonctionnelle du droit de propriété renvoie par ricochet, à l'analyse de la fonction sociale du droit de propriété privée dont Josserand était l'un des précurseurs. Voir PIROVANO Antoine, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », *D.*, 1972, p. 67-70.

⁷⁵¹ Un livre blanc sur l'adaptation au changement climatique et présentant un volet « protection des sols » sera présenté à l'automne 2008. Voir le Communiqué de presse de la Commission européenne, 12 juin 2008, « Environnement : la Commission accueille une conférence à haut niveau sur les sols et le changement climatique », IP/08/924.

⁷⁵² Directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, *op. cit.*

⁷⁵³ Loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371.

annexe du texte. La loi de transposition de la directive n° 2004/35/CE prévoit une intégration *a minima*, n'ajoutant pas de contrainte renforcée dans le cadre national. Par ailleurs, elle s'articulera également avec la loi sur les risques technologiques adoptée en 2003⁷⁵⁴ à la suite de la catastrophe de l'usine Métaleurop⁷⁵⁵ dans le Pas-de-Calais. Cette loi a inséré des dispositions dans le Code de l'environnement relatives à la remise en état des sols pollués en fin d'exploitation d'une activité dangereuse. Entre 1976, date d'adoption de la loi relative aux installations classées, et 2003, les dispositions concernant la dépollution des sols étaient règlementaires⁷⁵⁶. Ces deux lois participent au cadre national de gestion des sols pollués.

Chapitre 2 : Un cadre juridique national pour la gestion des sols pollués

⁷⁵⁴ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

⁷⁵⁵ En 2003, la liquidation de la société Métaleurop Nord, filiale de la société Métaleurop, laisse à la charge des contribuables, la dépollution des terrains saturés de plomb. Des tentatives furent menées pour faire supporter cette charge à la société mère. Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site internet www.jac.cerdacc.uha.fr

⁷⁵⁶ Article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897. Il disposait que les installations soumises à autorisation notifient l'arrêt d'exploitation au préfet en y joignant un mémoire précisant (notamment) les mesures relatives à la dépollution des sols (art. 34-1, III, 2°).

Chapitre 2. Un cadre juridique national pour la gestion des sols pollués

A l'instar du droit communautaire, le droit interne s'est penché tardivement sur le problème des sols pollués. Les premières dispositions furent adoptées avec le décret d'application de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement⁷⁵⁷. Les dispositions réglementaires prescrivaient la remise en état du site à la fin de l'exploitation. Néanmoins, si ces dispositions avaient le mérite d'exister, elles étaient inefficaces dans l'hypothèse où le responsable de la dépollution, c'est-à-dire le dernier exploitant, était insolvable. Dans l'impossibilité de faire application du principe pollueur-payeur, l'Etat a développé des instruments palliatifs, permettant la dépollution par le biais d'acteurs publics, en l'occurrence l'ADEME. Cette solution restait cependant insatisfaisante, compte tenu des nombreux sites recensés et des moyens financiers limités dont dispose l'ADEME. Pour autant, le paysage législatif n'a pas évolué, ou du moins, pas immédiatement.

Les facteurs d'évolution de la réglementation sont exogènes au processus législatif strictement entendu. D'une part, le caractère répétitif ou dramatique de certains événements peut impulser ou accélérer l'adoption de normes contraignantes. Ainsi en fut-il pour l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques⁷⁵⁸. Le projet de loi fut déposé le 3 janvier 2003 sur le bureau du Sénat par la ministre de l'environnement de l'époque, Roselyne Bachelot-Narquin. Il est clair que le titre premier de la loi consacré aux risques technologiques marque le contrecoup de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001⁷⁵⁹. Par ailleurs, des

⁷⁵⁷ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

⁷⁵⁸ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, *op. cit.*

⁷⁵⁹ Voir SURAUD Marie-Gabrielle, *La catastrophe d'AZF – De la concertation à la contestation*, La Documentation française, coll. Réponses environnement, 2007, 252 p. ; SCHNEIDER Raphaël, « L'urgence et la normalisation juridique des conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse », *RJE*, n° 1, mars 2004, p. 54-66 et « Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques*

amendements furent proposés en 2003, après la fermeture du site Métaleurop-Nord, à Noyelles-Godault dans le Pas-de-Calais. L'usine, fermée à la suite d'une liquidation judiciaire, laisse derrière elle un lourd passif de sols pollués au plomb. Les dispositions relatives au renforcement de la dépollution et de la remise en état des sites prennent en compte cette situation et créent de nouveaux outils de concertation (Section 1).

D'autre part, le droit communautaire et son insertion en droit interne contribuent à l'évolution du droit de l'environnement et à la définition de nouveaux concepts. La récente directive n° 2004/35/CE⁷⁶⁰ sur la responsabilité environnementale institue la notion de dommage environnemental, entendu comme un dommage aux eaux, aux sols, aux espèces ou aux habitats naturels protégés. La loi de transposition reste fidèle à la directive sans pour autant prescrire des mesures plus contraignantes aux exploitants dont les installations sont sources de tels dommages. Souhaitons que la transposition en droit interne fasse évoluer la réparation des atteintes à l'environnement en faisant admettre l'idée selon laquelle la reconnaissance d'un préjudice collectif par le juge est un moyen adéquat de préserver les « services écologiques » fournis par l'environnement (Section 2).

Section 1. La loi relative aux risques technologiques, entre concertation et contractualisation

Il a fallu attendre le scandale de la société Métaleurop Nord dans le Pas-de-Calais⁷⁶¹ et la mesure de l'ampleur de la pollution qui souillait le site industriel et les sols alentours pour que soient adoptées des dispositions législatives prescrivant la remise en état des sols, lors de l'arrêt d'une exploitation et l'exigence de garanties financières. La

technologiques : la loi du 30 juillet 2003, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. De l'Université Robert Schuman, 2005, p. 87-105 ; Pour une approche globale des risques, voir DUBOIS-MAURY Jocelyne et CHALINE Claude, *Les risques urbains*, Armand Colin, coll. U, 2002, 208 p.

⁷⁶⁰ Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

⁷⁶¹ Voir ROLLAND Blandine, *op. cit.*

pollution relevée sur le site de Noyelle-Godault concerne également l'usine voisine et couvre environ 75 km². Le projet de loi ne concernait, à l'origine, que les risques technologiques, retour de l'accident de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001⁷⁶² pour tenir compte d'une urbanisation anarchique autour des usines. Le volet « risques naturels », comme les « amendements Métaleurop », ne figurait pas dans le projet. Il fut inséré à la suite des inondations à répétition subies lors de l'examen du projet⁷⁶³. Une fois de plus, le droit naît des nécessités, des contraintes, des « nombreux drames ancrés dans la mémoire collective de nos sociétés modernes »⁷⁶⁴. La loi du 30 juillet 2003 introduit une nouvelle approche de l'évaluation des risques et tend à permettre une coexistence durable de l'industrie et de l'urbanisme. Le titre premier, consacré aux risques technologiques, « constitue la réponse du gouvernement Raffarin à la catastrophe d'AZF »⁷⁶⁵. Le bilan de ces deux catastrophes a « permis d'identifier cinq domaines dans lesquels des modifications majeures de nature législative ont été apportées »⁷⁶⁶ : l'accroissement de l'information, l'amélioration de la maîtrise de l'urbanisation, des mesures relatives à la sécurité du personnel des établissements, une meilleure indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et un renforcement des dispositions relatives à la pollution et à la remise en état des sites⁷⁶⁷ (§ 1).

A la lecture des dispositions législatives, s'ouvre un milieu d'échanges et de concertations entre les acteurs concernés par les risques technologiques. Industriels, élus locaux, Etat, population bénéficient d'outils d'information et de participation, permettant une gestion concertée des risques. Ainsi, dans l'optique d'une gestion efficiente et d'une planification raisonnée, la remise en état des terrains pollués s'effectue en fonction de l'usage projeté et s'établit d'un commun accord entre exploitant, collectivité locale, Etat

⁷⁶² Une quantité estimée entre 20 et 120 tonnes de résidus de nitrate d'ammonium explose en masse le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse à Toulouse, classée Seveso 2, entraînant des effets dévastateurs sur le site et bien au-delà de l'établissement. Voir le site internet du Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (BARPI), qui recense et diffuse les données sur le retour d'expérience en matière d'accidents technologiques : <http://aria.ecologie.gouv.fr>.

⁷⁶³ BOIVIN Jean-Pierre, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *AJDA*, n° 33, 6 octobre 2003, p. 1765.

⁷⁶⁴ LIENHARD Claude, « Pour un droit des catastrophes », *D.*, n° 13, 30 mars 1995, p. 91.

⁷⁶⁵ DEHARBE David, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques... », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 234.

⁷⁶⁶ SAVIN Patricia et MARTINET Yvon, « Risques technologiques et réparation des dommages, points saillants de la loi du 30 juillet 2003 », *LPA*, n° 203, 10 octobre 2003, p. 4.

⁷⁶⁷ *Ibidem*.

et propriétaire (s'il n'est pas l'exploitant). S'inscrivant dans le sillon des accords environnementaux, les outils de la loi Bachelot sont révélateurs d'un mouvement de contractualisation de l'usage des sols (§2).

§1. Les dispositions contextuelles de la loi relative aux risques technologiques

La loi du 30 juillet 2003 apporte des changements notables dans différents domaines. La catastrophe AZF a inspiré la mesure adoptée aux articles 8 et 9 de la loi du 30 juillet 2003⁷⁶⁸. Ils régissent les relations entre l'exploitant de l'installation Seveso et les prestataires de service et imposent une formation à la sécurité et aux risques encourus par les personnels exposés⁷⁶⁹. Elle a également permis l'institution des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), outils de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques.

Outre les innovations apportées, la loi renforce les mesures existantes. Ainsi, elle se préoccupe de la sécurité juridique de l'acquéreur d'un bien immobilier sur lequel a pu être exploitée une installation classée. L'utilisation des mécanismes de droit civil n'est pas étrangère à la mise en place de ces dispositions. Néanmoins, les dispositions sont parfois obscures et laissent le champ large à l'interprétation (A). La loi renforce également les mesures de prévention et de réparation (B). Tout en systématisant l'étude de dangers pour certaines installations présentant des risques particuliers, elle en impose certains éléments. Par ailleurs, constatant les lacunes de la réparation des dommages des victimes de l'explosion de Toulouse en septembre 2001, elle instaure une indemnisation rapide fondée sur la création d'un état de catastrophe technologique.

⁷⁶⁸ Les articles 8 et 9 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sont relatifs à la sécurité des travailleurs et modifient le Code du travail.

⁷⁶⁹ Inséré aux articles L. 230-2 et s. du Code du travail.

A. L'obligation d'information du vendeur d'immeuble

L'obligation d'information qui est imposée au vendeur d'un terrain ayant accueilli une installation classée pour la protection de l'environnement est entendue très strictement par le juge judiciaire. La volonté de préserver la sécurité juridique de l'acheteur explique la sévérité de la Cour de cassation et son interprétation littérale des textes (1). Néanmoins, en adoptant une position ferme, la Cour n'apporte pas les précisions qui se révéleraient nécessaires. L'obligation est claire, mais l'information manque quant à la forme qu'elle doit revêtir (2).

1. Une interprétation littérale de l'obligation d'information

L'obligation d'information de l'acquéreur par le vendeur, qui existait préalablement à l'adoption de la loi du 30 juillet 2003, voit son champ d'application étendu par les nouvelles dispositions de la loi « risques ». Ainsi, sont désormais couverts par cette obligation, les zones couvertes par des plans de prévention des risques, qu'il soient technologiques ou naturels (art. L. 125-5-I du Code de l'environnement), les immeubles bâti ayant subi un sinistre (art. L. 125-5-II du Code de l'environnement) et les sites pour lesquels l'exploitation sise sur le terrain nécessitait la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives (art. L. 514-20, al. 2).

Pour la bonne compréhension du contenu de l'obligation d'information, il nous paraît essentiel de citer les dispositions de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement qui pose cette obligation d'information : *« Lorsqu'une installation 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. »*

Si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il indique également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité.

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 ».

Nous pouvons formuler plusieurs remarques. Tout d'abord, ces dispositions ne concernent que les installations soumises à autorisation. Le juge judiciaire a précisé les contours de cette catégorie. La Cour de cassation affirme que sont concernées les installations soumises à autorisation qui étaient ouvertes antérieurement à la loi de 1976, à partir du moment où elles peuvent être considérées comme telles selon la réglementation de l'époque⁷⁷⁰. Dans cette espèce, la société Dassault avait vendu un immeuble à usage industriel à la société Clavel par acte authentique en 1994. Lors de la réalisation de travaux, le nouvel acquéreur constate que le sous-sol est pollué. L'expert impute la responsabilité de cette pollution à la société Latil qui a exploité le site entre 1928 et 1941. La société Clavel assigne la société Dassault en paiement des travaux de dépollution. Le 13 février 2003, la Cour d'appel de Paris a estimé que l'article L. 514-20 s'appliquait aux installations soumises à autorisation en vertu de la loi du 19 juillet 1976 modifiée, « *alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées antérieurement à son entrée en vigueur, dès lors que ces installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement* »⁷⁷¹. La Cour de cassation va casser l'arrêt de la Cour

⁷⁷⁰ Cass, Civ., 3^{ème}, 17 novembre 2004, *SCI Clavel Pasteur c. Société Dassault Aviation*, pourvoi n° 03-14038 et 03-14213 ; Bull., 2004, III, n° 204, p. 184 ; Obs. TREBULLE François-Guy, « Précisions sur l'obligation d'information pesant sur le vendeur d'un ancien site industriel », *RDI*, n° 2, mars 2005, p. 104-106.

⁷⁷¹ Le Conseil d'Etat s'est penché sur l'application de la loi de 1976 dans l'hypothèse où les dangers et inconvénients de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement perdurent après la fermeture de l'installation, intervenue antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de 1976. Il s'agissait en l'espèce de l'obligation de remise en état du site et non de l'obligation d'information relative à la vente. Toutefois, la comparaison est intéressante puisque le Conseil d'Etat affirme que la loi du 19 juillet 1976 s'applique à une exploitation qui a cessé avant l'entrée en vigueur de la loi, sans aucune référence à la législation de l'époque. Le Conseil d'Etat justifie cette solution par une interprétation téléologique du droit : l'objectif de la loi est de permettre qu'il soit mis fin aux dangers actuels présentés par un site, quelque soit sa date de mise en service. CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976. Voir *infra*, Seconde partie, Titre 2,

d'appel en ce qu'elle ne relève parmi les motifs de l'arrêt, aucun élément permettant de déterminer si les installations concernées étaient ou non, de nature à porter atteinte à ces éléments en vertu de la législation de l'époque et soumise à autorisation. Par la référence à la législation de l'époque, la solution de la Cour de Cassation tend à rétrécir le champ d'application de l'obligation puisque la réglementation antérieure à la loi de 1976, notamment le décret du 15 octobre 1810⁷⁷² et la loi du 19 décembre 1917⁷⁷³, était moins protectrice de l'environnement et englobait donc de moins nombreuses installations. Finalement, il semble que la Cour de cassation exige que l'installation soit soumise au régime d'autorisation à la date de la cession⁷⁷⁴.

Par ailleurs, le juge judiciaire interprète littéralement l'article L. 514-20 du Code de l'environnement. La Cour de cassation⁷⁷⁵ a en effet estimé que la connaissance par l'acheteur de la pollution des terrains, ne dispense pas le vendeur de l'informer par écrit. Dans cette affaire, la commune de Dardilly avait acquis, auprès de la société des Anciennes Briquetteries de Limonest, une parcelle sur laquelle une décharge avait été exploitée par les locataires et les sous-locataires de la société venderesse. L'exploitation de la décharge était autorisée et fut fermée par décisions préfectorales, notifiées à la commune de Dardilly. Des travaux d'aménagement et de contrôle de pollution furent prescrits par arrêté. Constatant la pollution, la commune a demandé la résolution de la vente du terrain, conformément au troisième alinéa de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement. La Cour d'appel de Lyon, estimant que la commune connaissait nécessairement les dangers puisque les arrêtés préfectoraux lui étaient systématiquement notifiés, a considéré par un arrêt du 26 juin 2003 qu'elle n'était pas recevable à

Chapitre 1, Section 1, § 1, A « Une limite temporelle posée par le juge administratif : l'obligation de remise en état soumise à la prescription trentenaire », p. 445 et s.

⁷⁷² Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Bulletin des lois, 1810, t. XLV, n° 323, p. 397.

⁷⁷³ Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, JO, 21 décembre 1917, p. 10443. Rappelons que la loi de 1917 crée une catégorie d'installations soumises à un régime de déclaration, moins contraignant que le régime d'autorisations existant.

⁷⁷⁴ BOUTONNET Mathilde, « Installation classée et obligation d'information dans le contrat de vente », comm. sur Cass. Civ. 3^{ème}, 12 janvier 2005, *Commune de Dardilly, D.*, 2005, p. 2513.

⁷⁷⁵ Cass. Civ. 3^{ème}, 12 janvier 2005, *Commune de Dardilly*, pourvoi n° 03-18055 ; Bull. 2005, III, n° 8, p. 7 ; SAVIN Patricia et MARTINET Yves, « Contenu et portée de l'obligation d'information du vendeur d'un terrain sur lequel a été exploitée une installation classée », *JCP G*, n° 9, 1^{er} mars 2006, p. 426-430 ; Réglementation et jurisprudence, *Environnement magazine*, n° 1636, avril 2005, p. 43 ; TREBULLE François-Guy, « Précisions sur l'obligation d'information pesant sur le vendeur d'un ancien site industriel » ; *RDI*, mars-avril 2005, p. 104-106 ; BOUTONNET Mathilde, « Installation classée et obligation d'information dans le contrat de vente », *D.*, 2005, p. 2513.

demander la résolution de la vente. Le juge suprême casse l'arrêt de la Cour d'appel en soulignant simplement qu' « *en statuant ainsi, alors que la venderesse s'était abstenue d'informer par écrit l'acquéreur à l'occasion de la vente, la cour d'appel a violé [l'article L. 154-20]* ». L'interprétation littérale du texte contraint donc le vendeur à établir un document écrit, nonobstant le fait que l'acquéreur dispose des informations nécessaires. Le formalisme exigé pour considérer que le vendeur s'est acquitté de l'obligation d'information est particulièrement sévère en matière d'installation classée. Ainsi, la Cour de cassation⁷⁷⁶ a pu considérer dans une autre affaire, qu'en vertu de l'article 38 du décret du 21 septembre 1977 qui impose une obligation d'information en cas d'incident survenant lors du fonctionnement de l'installation et susceptible de porter atteinte à divers intérêts dont la liste n'est pas exhaustive, l'exploitant est tenu de déclarer tous les incidents qui surviennent, même ceux qui ne portent pas atteinte *a priori* aux intérêts mentionnés à l'article 38 du décret du 21 septembre 1977⁷⁷⁷. Dès lors, si l'exploitant n'est pas en mesure d'estimer que l'incident porte ou non, atteintes aux intérêts de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, l'application du principe de précaution voudrait qu'il déclare chaque incident survenu lors du fonctionnement de l'installation.

Si la Cour de cassation impose un formalisme strict, elle ne répond pas à la question de savoir quel type d'écrit est exigé. Quelle doit être la forme du support de l'information donnée à l'acquéreur ? (2).

⁷⁷⁶ Cass. Crim., 4 octobre 2005, pourvoi n° 04-87.654 ; Bull. Crim, 2005, n° 250, p. 880 ; Obs. MAYAUD Yves, *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, n° 1, 2006, chroniques, 4, p. 61-71 ; note GILLIG David, *Environnement*, décembre 2005, p. 24.

⁷⁷⁷ La Cour souligne que « *doivent être déclarés tous les incidents de nature à porter atteinte aux intérêts énumérés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, et non pas seulement ceux dont il apparaît, a posteriori, qu'ils ont effectivement lésé ces intérêts* ».

2. Quel formalisme pour l'obligation d'information ?

La formulation retenue par la Cour⁷⁷⁸, indiquant que l'information doit avoir lieu « à l'occasion de la vente » ne précise pas la nature de l'acte mentionnant cette information. Doit-il compléter l'acte de vente sous la forme d'une annexe ? Doit-il revêtir la forme d'un acte authentique ? L'article L. 514-20 du Code de l'environnement précise que l'accomplissement de la formalité par le vendeur doit être attesté dans l'acte de vente. Partant, et encore une fois par application du principe de précaution, le vendeur à tout intérêt à faire figurer le document écrit en annexe du contrat de vente. Mathilde Boutonnet propose de s'inspirer des autres législations environnementales à l'instar de la législation sur les termites et pour laquelle « l'information de l'existence de termites doit apparaître dans un acte annexé à l'acte authentique de vente »⁷⁷⁹. Pour d'autres auteurs, l'interprétation littérale de l'article L. 514-20 par la Cour de cassation n'impose pas que l'information soit présente dans l'acte de vente : « l'occasion de la vente n'est pas l'acte de vente et cette information écrite pourrait ainsi résulter d'un courrier séparé »⁷⁸⁰. Il est probable que ces lacunes juridiques soient comblées par le juge judiciaire à l'occasion d'une nouvelle jurisprudence. L'adoption de la proposition de directive établissant un cadre juridique pour la protection des sols⁷⁸¹ aurait entraîné un renforcement de l'obligation d'information du vendeur. En effet, l'article 12 de la proposition impose la production d'un rapport relatif à l'état du sol lors de la mise en vente d'un « site sur lequel est pratiquée une activité potentiellement polluante énumérée à l'annexe II ou sur lequel il apparaît, au vu des documents officiels tels que les registres nationaux, qu'une telle activité a été pratiquée ». Ce rapport doit être mis à disposition de l'autorité compétente et de l'autre partie à la transaction. Le rapport n'est donc pas forcément remis par le vendeur. Dès lors, cette obligation se serait combinée

⁷⁷⁸ Cass. Civ. 3^{ème}, 12 janvier 2005, *Commune de Dardilly*, *op. cit.*

⁷⁷⁹ BOUTONNET Mathilde, « Installation classée et obligation d'information dans le contrat de vente », *op. cit.*, p. 2515.

⁷⁸⁰ LIEVRE Xavier et DUPIE Agnès, « Teneur de l'obligation d'informer de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement : " rien que le texte mais tout le texte " », *JCP N.*, n° 39, 30 septembre 2005, 1394, p. 1577

⁷⁸¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

avec l'obligation d'information de l'article L. 514-20 et les tergiversations doctrinales relatives à la forme de l'acte à établir auraient cessé.

De la même façon, l'acquéreur ne semble tenu qu'à une obligation de moyens. L'interprétation littérale de l'article L. 514-20 qui dispose que le vendeur informe l'acquéreur des dangers et inconvénients « *pour autant qu'il les connaisse* », nous porte à considérer que le vendeur doit faire les démarches nécessaires pour obtenir des informations, sans pour autant être tenu à une obligation de résultat. La collecte d'informations peut se révéler particulièrement compliquée pour le profane. Les juges judiciaires considèrent que le notaire a un rôle à jouer en la matière. La Cour d'appel de Paris⁷⁸² a en effet rappelé le devoir de renseignement du notaire et la responsabilité qui pouvait lui incomber en matière d'information de l'acquéreur⁷⁸³. La proposition de directive relative à la protection des sols précitée mentionne, à l'article 12, al. 2, les éléments qui doivent être mentionnés dans le rapport, établi par un organisme agréé ou toute personne autorisée par l'Etat. Dès lors, il suffirait au vendeur ou à l'acquéreur de s'acquitter de son obligation de transmission.

Droit de l'environnement et droit des contrats s'articulent donc sans nécessairement s'opposer. Les mécanismes contractuels peuvent être utilisés en dépit de l'existence d'obligations régies par les règles de police administrative, laissant ainsi une place au juge judiciaire. La garantie des vices cachés peut être invoquée pour demander la résolution du contrat de vente⁷⁸⁴. Cependant, le contrat ne saurait être utilisé pour se détourner des obligations imposées en vertu des lois de police spéciale. La Cour de cassation⁷⁸⁵ a jugé qu' un vendeur ne pouvait se prévaloir d'une clause contractuelle

⁷⁸² CA Paris, 13 février 2003, *SCI Clavel Pasteur c/ Société Dassault aviation et autres*, req. n° 03-16521 ; note TREBULLE François-Guy, *Environnement*, n° 7, juillet 2003, p. 21-25 et « Installation classée : l'obligation d'information du vendeur du terrain », *JCP G.*, II, 10075.

⁷⁸³ « *Considérant que le notaire est tenu d'un devoir de renseignement et de conseil et est obligé d'assurer l'efficacité des actes qu'il reçoit et authentifie ; qu'il en résulte que lorsqu'il rédige un acte de vente d'un terrain à usage industriel destiné à changer d'affectation pour être consacré à l'habitation, il doit rappeler au vendeur l'obligation d'information instaurée par l'article L. 514-20 du Code de l'environnement dans l'hypothèse où une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur ledit terrain* », CA Paris, 13 février 2003, *SCI Clavel Pasteur*, req. n°03-16.521, cité par LIEVRE Xavier et DUPIE Agnès, *op. cit.*, p. 1578.

⁷⁸⁴ Cass. Civ., 3^{ème}, 19 décembre 2001, *Société Discodis c/ Société Profidis et Cie*, pourvoi n° 00-12.022 ; TREBULLE François-Guy, « Obligations pesant sur le vendeur non exploitant d'un site pollué », *RDI*, n° 4, juillet 2002, p. 309-311.

⁷⁸⁵ Cass. Civ., 3^{ème}, 16 mars 2005, *Société Hydro Agri France*, pourvoi n° 03-17875 ; Bull., 2005, III, n° 67, p. 60 ; note BOUTONNET Mathilde, « Les limites du contrat face à l'obligation administrative de remise en état », *D.*, n° 1, 5 janvier 2006, p. 50-53 ; Obs. JOURDAIN Patrice, *RTD Civ.*, n° 4, octobre

excluant toute action en responsabilité au motif que la remise en état du terrain par le dernier exploitant est une obligation légale de police administrative, sanctionnée pénalement, « *nonobstant tout rapport de droit privé* »⁷⁸⁶. Partant, la clause contractuelle qui écarte la responsabilité du dernier exploitant est inopposable à l'autorité administrative⁷⁸⁷ et le dernier exploitant est tenu de remettre le site en état, conformément à la législation environnementale.

En matière d'information, la loi relative aux risques technologiques crée un article L. 225-102-2 du Code de commerce. Il impose à certains exploitants d'installations classées⁷⁸⁸ de mentionner dans le rapport annuel des informations relatives à la politique de prévention des risques d'accident technologiques de l'entreprise, à la capacité de la société exploitante à couvrir sa responsabilité civile vis à vis des biens et des personnes du fait de l'exploitation des installations dangereuses et de préciser les moyens prévus pour assurer la gestion de l'indemnisation des victimes en cas d'accident engageant sa responsabilité (article L. 515-26 du Code de l'environnement). Ces dispositions découlent de l'évaluation des risques supplémentaires imposées aux installations Seveso seuil haut, pour lesquelles sera institué un plan de prévention des risques technologiques (B).

2005, p. 784-786 ; GILLIG David, « Le manquement à l'obligation de remise en état du site revêt le caractère d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 23-24.

⁷⁸⁶ BOUTONNET Mathilde, « Les limites du contrat face à l'obligation administrative de remise en état », *Idem*, p. 50.

⁷⁸⁷ *Ibidem*.

⁷⁸⁸ L'obligation concerne les exploitants des installations classées figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 du Code de l'environnement. Il dispose qu'« [u]n décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, fixe la liste des catégories, et éventuellement les seuils de capacité, des installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être instituées ». Le décret d'application adopté le 7 septembre 2005, prescrit l'application d'un PPRT pour les installations figurant à l'article L. 515-8, IV, recensés par le préfet et « dans lesquels sont susceptibles de survenir des accidents pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques, directement ou par pollution du milieu » (Art. 1 du décret n° 2005-2230 du 7 septembre 2005, relatif aux plans de prévention des risques technologiques, JO n° 210, 9 septembre 2005, p. 14673).

B. Evaluation des risques et indemnisation

Les volets prévention et réparation de la loi du 30 juillet 2003 apportent chacun une catégorie de nouveautés. D'une part, reprenant les dispositions qui existaient déjà pour certaines installations, la loi élargit le champ d'application de l'étude de dangers et en précise les contours (1). D'autre part, la réparation et l'indemnisation se trouvent facilitées par l'instauration d'un état de catastrophe technologique, permettant une indemnisation rapide et adéquate des victimes (2).

1. Une nouvelle définition de l'étude de dangers

La loi du 30 juillet 2003 insère trois nouveaux alinéas à l'article L. 512-1 du Code de l'environnement qui concerne les installations soumises à autorisation. Pour ces installations, le demandeur doit fournir une étude de dangers des risques susceptibles d'être causés aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. L'exigence d'une étude de dangers n'est pas nouvelle⁷⁸⁹. Mais la loi, en lui conférant une valeur législative, pose les éléments à prendre en compte pour l'établissement de l'étude de dangers. Ainsi, l'alinéa 4 précise qu'en fonction de l'importance des risques présentés par l'installation, l'étude de dangers prend en compte « *la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite* ». Le dernier alinéa ajouté par la loi impose au demandeur de définir et de justifier les mesures adéquates pour en réduire les effets. Les éléments ainsi imposés par la loi du 30 juillet 2003 conduisent les industriels à adopter une démarche probabiliste⁷⁹⁰. Les risques seront alors hiérarchisés et ce classement éclairera le choix

⁷⁸⁹ L'étude de dangers était déjà exigée par la loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile (JO, 23 juillet 1987, p. 8199) qui transposait la directive Seveso 2 (abrogée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, JO n° 190, 17 août 2004, p. 14626.). Codifiée à l'article L. 551-1 du Code de l'environnement, l'étude de dangers est obligatoire pour les installations nécessitant l'établissement d'un plan particulier d'intervention et pour lesquelles une autorisation ou une décision d'approbation est nécessaire.

⁷⁹⁰ « *Par opposition à la démarche probabiliste, qui prend en compte la distribution de probabilité de chaque donnée ou estimation, la démarche déterministe utilise les valeurs moyennes ainsi que les valeurs minimale et maximale. Elle aboutit donc à une estimation de risque moyen ou à une fourchette allant du risque estimé minimal au risque estimé maximal* », TOMA Bernard, POUILLOT Régis, SANAA Moez, « *Appréciation quantitative du risque : exemples d'approche déterministe* », *Epidémiologie et santé animale*,

des instruments juridiques de prévention contre les effets d'accidents potentiels. Contrairement à l'approche déterministe des risques qui laisse le soin aux experts de se prononcer en faveur ou non du projet, l'approche probabiliste laisse la décision aux politiques⁷⁹¹. La loi prévoit des évaluations supplémentaires pour les installations classées Seveso à haut risque visées au IV de l'article L. 515-8 du Code de l'environnement. Pour ces installations, une étude de dangers doit être réalisée pour évaluer la probabilité d'occurrence d'un accident et le coût des dommages potentiels en cas d'accident survenant dans ces installations.

L'étude de dangers est menée par l'industriel puis transmise aux administrations compétentes pour octroyer, ou non, l'autorisation d'exploiter. Autrement dit, la décision est prise sur les seules informations fournies par l'industriel dans cette étude. La loi ne définit aucune démarche précise pour l'établissement de l'étude de dangers. Partant, les études peuvent être très différentes d'une exploitation à l'autre, faute de référentiels communs. Ces éléments peuvent être mis en perspective avec les dispositions de la directive n° 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale et instaurant des hypothèses de responsabilité sans faute en cas d'atteintes à l'environnement. Ainsi, contrairement à ce que pouvait soutenir Léonard Cox⁷⁹² en soulignant que la reconnaissance de la responsabilité sans faute impliquait la remise en cause de l'impact de l'installation qui est validée par l'Etat, l'évaluation de l'impact se base sur les documents fournis par l'exploitant dans l'étude d'impact et l'étude de dangers. Dès lors, on ne voit pas comment la responsabilité de l'industriel pourrait être remise en cause, d'autant plus qu'il est rarement passé outre à l'avis consultatif du Conseil supérieur des installations classées, « *compte tenu de sa grande autorité morale* »⁷⁹³.

n° 41, 2002, p. 86.

⁷⁹¹ DE MALET Caroline, « Evaluer les risques de catastrophes naturelles », *Le Figaro*, 12 mars 2007, p. 12.

⁷⁹² COX Léonard, « L'auteur du dommage », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Le texte de l'intervention est disponible sur le site internet de la Cour de cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », « 2007 » : <http://www.courdecassation.fr/>.

⁷⁹³ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 5ème éd., 2004, p. 212, n° 257.

Le projet de loi tend à rechercher une plus grande responsabilité des exploitants en amont et en aval. Le changement de méthodologie de l'étude de dangers illustre le renforcement de la prévention des risques. L'innovation majeure en termes de réparation est la création d'un état de catastrophe technologique, appuyé par l'ouverture d'un fonds de garantie (2). Tirant les leçons de la catastrophe de Toulouse, la loi opte pour une indemnisation rapide des victimes.

2. L'indemnisation des dommages : la création d'un état de catastrophe technologique

En termes de risques, la loi aménage une garantie obligatoire, mais non une assurance obligatoire. L'assurance de dommages aux biens des particuliers couvrira automatiquement les risques technologiques⁷⁹⁴. Cette méthode s'inspire de celle adoptée pour les catastrophes naturelles. Il convient de noter que par exception, l'assureur pourra exclure les biens situés dans les zones délimitées par les futurs plans de prévention des risques technologiques ainsi que les immeubles construits en violation de la réglementation relative à la prévention lors de leur construction (art. L. 128-4 du Code des assurances). Le versement de l'indemnité sera conditionné par un arrêté déclarant l'état de catastrophe technologique. Les dispositions du décret du 28 novembre 2005⁷⁹⁵, précisent que l'état de catastrophe technologique est constaté dans un délai de 15 jours maximum par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de la sécurité civile et de l'environnement. L'article R. 128-1 du Code des assurances précise que « *[l]'état de catastrophe technologique est constaté en cas de survenance d'un accident rendant inhabitables plus de cinq cent logements* ». Le caractère impératif des dispositions de l'article L. 128-1 du Code des assurances qui dispose qu' en cas de survenance d'un accident dans une installation entrant dans le champ d'application de la loi, « *l'état de catastrophe technologique est constaté par une décision de l'autorité*

⁷⁹⁴ STEINLE-FEUEBACH Marie-France, « L'indemnisation des victimes organisée par la loi et le rôle central de l'assurance », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, Presses universitaires de Strasbourg, coll. de l'Université Robert Schuman, 2005, p. 23.

⁷⁹⁵ Décret n° 2005-1466, du 28 novembre 2005, sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le Code des assurances, JO n° 278, 30 novembre 2005, p. 18495.

administrative qui précise les zones et la période de survenance des dommages auxquels sont applicables les dispositions du présent chapitre », implique une obligation de constater l'état de catastrophe technologique. Le refus de prendre un tel arrêté « *est donc susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat* »⁷⁹⁶.

Dès lors que la victime a souscrit ce contrat d'assurance, « *l'article L. 128-2 du Code des assurances prévoit le principe d'une garantie d'indemnisation rapide des dommages matériels causés par une catastrophe technologique* »⁷⁹⁷. Pour autant, la loi n'oublie pas les victimes non assurées et prévoit le recours au fonds de garantie institué par l'article L. 421-1 du Code des assurances, consacré aux garanties des assurances obligatoires de dommages. Le fonds couvre désormais l'indemnisation des dommages découlant de catastrophes technologiques au sens de l'article L. 128-1 du Code des assurances. Pourtant, la réforme oublie une large part des dommages constatés lors de telles catastrophes : les dommages corporels et moraux. Dès lors, les victimes perdent le bénéfice du mécanisme de la clause de garantie puisqu'elles devront passer par le système classique de responsabilité de l'article 1382 du Code civil⁷⁹⁸.

La gestion des installations classées, les actions de prévention et les mesures de remise en état sont des obligations unilatérales, imposées par la voie de mesures de police administrative. Cependant, on ne peut nier la présence forte de la matière contractuelle. Les jurisprudences le démontrent, droit de l'environnement et droit des contrat, notamment de vente, se combinent et posent parfois des problèmes de conciliation, résolus par le juge. Si la matière contractuelle laisse place à la liberté, le législateur s'en inspire pour créer de nouveaux instruments de gestion des risques. Privilégiant la concertation, la création d'instruments juridiques au service de l'environnement laisse place à un dialogue entre les acteurs locaux concernés. L'institution des Plans de Prévention des Risques Technologiques est sans doute l'exemple le plus parlant (§2).

⁷⁹⁶ LANNOY Laurence, « L'indemnisation et l'évaluation des dommages des catastrophes technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 226.

⁷⁹⁷ LANNOY Laurence, *op. cit.*, p. 227.

⁷⁹⁸ L'article 1382 du Code civil dispose : « *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* ».

§2. Vers une contractualisation de l'usage des sols

L'instauration d'une loi de police pour imposer les obligations relatives à la protection de l'environnement n'est pas exclusive de relations contractuelles, bien que l'interventionnisme public sous forme de contractualisation puisse être considéré comme inégalitaire. Prenons l'exemple des aides d'Etat. Comment justifier qu'un industriel soit encouragé financièrement à réduire ses émissions polluantes alors qu'un autre se verrait « seulement » sanctionner pour pollution ? Le recours au contrat peut être considéré comme une forme d'inégalité. Cela tient sans doute davantage à l'opacité qui l'entoure plutôt qu'à l'instrument lui-même et à l'absence de sanction dans de nombreuses conventions dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, l'existence d'un accord contractuel pourrait inciter les autorités à contrôler moins rigoureusement les entreprises. Le raisonnement se décline alors en termes de « *dérégulation officieuse et larvée* »⁷⁹⁹. Rappelons que les conventions ont un effet relatif qui les met à l'abri des contestations tierces⁸⁰⁰. La solution tiendrait peut-être à associer plusieurs pollueurs à une même convention en fonction d'un critère commun, par exemple géographique ou en fonction de la nature de leurs nuisances, permettant de trouver des solutions adaptées pour réduire les pollutions et les nuisances.

La réglementation européenne a prévu la possibilité de conclure de tels accords dans une recommandation de 1996⁸⁰¹. Pour recourir aux accords environnementaux mettant en œuvre les directives communautaires concernées, celles-ci doivent le prévoir expressément. Ces accords doivent être passés sous forme contractuelle, être ouverts à tous les partenaires intéressés et fixer des objectifs précis et un calendrier d'exécution. Ils doivent également prévoir le contrôle des résultats obtenus et des sanctions efficaces en cas d'inexécution. Les conventions font l'objet d'une publication au Journal officiel ou dans une édition nationale similaire. Il existe des conventions sectorielles en

⁷⁹⁹ OST François, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte Poche, 2003, p. 123.

⁸⁰⁰ L'article 1165 du Code civil dispose : « *Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes (...)* ».

⁸⁰¹ Recommandation n° 96/733/CE du 9 décembre 1996 de la Commission européenne concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires, JOCE L 333, 21 décembre 1996, p. 59.

Belgique⁸⁰², des « contrat ou accord de branche » en France et des *milieuconvenanten* aux Pays-Bas⁸⁰³. Les accords de branche sont des conventions passées entre une autorité publique et une branche d'activité par laquelle celle-ci s'engage à atteindre des objectifs de réduction des rejets polluants. Ces contrats environnementaux soulèvent des interrogations : constituent-ils une aliénation du pouvoir réglementaire pour obtenir, par le biais de la négociation, des objectifs ne pouvant être atteints par l'action de police ? S'agit-il d'une anticipation de la réglementation future pour expérimenter la faisabilité des projets envisagés ? Le Conseil d'Etat⁸⁰⁴ a déjà censuré des conventions passées entre le ministre chargé de l'environnement et une société tendant à mettre un place un programme de réduction progressive des pollutions et des nuisances par la société et ses filiales. Les conventions furent attaquées par une association de protection de l'environnement et le juge administratif considéra que les contrats de programmes passés avaient « *pour objet exclusif de prévoir le programme échelonné des mesures que lesdites sociétés s'engagent à prendre pour leurs établissements classés en vue de satisfaire aux préoccupations visées par les lois [du 17 décembre 1917 et du 19 juillet 1976]* »⁸⁰⁵. La matière étant régie par des dispositions législatives, les mesures susceptibles d'intervenir ne pouvaient être que des décisions unilatérales et non des contrats. Dès lors, les conventions passées entre le ministre et la société n'étaient revêtus d'aucune valeur juridique. Si l'environnement peut se prêter à la contractualisation, cette solution n'est envisageable que dans la mesure où le problème posé n'est pas déjà régi par des dispositions législatives. Cela va de soi, il paraît difficile de contractualiser le pouvoir législatif. De telles conventions existent en France sous la forme de contrats de rivières⁸⁰⁶. En l'occurrence, la transparence du processus est garantie par la participation des tiers et des associations à l'élaboration de ces conventions⁸⁰⁷.

Les exemples existent et la loi du 30 juillet 2003 vient renforcer le processus de contractualisation. Innovation de la loi du 30 juillet 2003, les Plans de Prévention des

⁸⁰² Décret du 15 juin 1994 relatif aux conventions environnementales, Moniteur belge du 8 juillet 1994.

⁸⁰³ OST François, *op. cit.*, p. 122.

⁸⁰⁴ CE, 8 mars 1995, *Association les Amis de la Terre c/ Société Péchiney-Ugine-Kuhlmann*, req. n° 24557, rec. Leb. p. 73.

⁸⁰⁵ *Ibidem*.

⁸⁰⁶ Voir PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 142, n° 161.

⁸⁰⁷ Circulaire n° 3, du 30 janvier 2004, relative aux contrats de rivière et de baie, NOR DEVE0430033C, BO MATE, n° 2004-5, annonce n° 12.

Risques Technologiques (PPRT) induisent une nouvelle lecture des études de dangers, notamment en termes d'urbanisation. Cet exercice doit prendre appui sur un référentiel fiable, sur lequel s'adosseront les décisions d'expropriation ou de préemption et sur des juges correctement formés. En effet, l'application de la nouvelle loi sera extrêmement conflictuelle car elle touche au droit de propriété privée. Par ailleurs, le législateur n'a pris aucune décision en matière de financement, ce dernier pouvant échoir au cas par cas aux collectivités locales, à l'Etat ou à l'entreprise. Le PPRT implique donc la construction d'un véritable partenariat. Les PPRT devraient concerner 622 établissements soit 421 PPRT à élaborer⁸⁰⁸.

Les PPRT ont pour objet de tracer des périmètres de protection autour des exploitations à risques. De façon progressive, le PPRT instaure des zones qui seront soumises à expropriation, à préemption ou à délaissement. L'objet des PPRT consiste donc à gérer l'environnement industriel (A). Etablis par l'Etat, ils laissent tout de même une large part à la concertation entre les acteurs locaux (B).

A. Les Plans de Prévention des Risques Technologiques, outils de prévention des risques

Les Plans de Prévention des Risques Technologiques programment sur environ 30 ans la coexistence des usines et de leurs voisins lorsque les mesures préventives sont encore possibles, sinon l'expropriation des riverains. La catastrophe de Toulouse a relancé le débat de la trop proche urbanisation des sites à risques et de la délocalisation des usines⁸⁰⁹.

⁸⁰⁸ CHAUVEAU Loïc, « Eviter un autre AZF », *L'Express*, 10 novembre 2005, p. 108.

⁸⁰⁹ Sur ce thème, voir LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *Risques et urbanisme*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, Paris, 2004, 237 p. ; DUBOIS-MAURY Jocelyne et CHALINE Claude, *Les risques urbains*, Armand Colin, coll. U, 2ème éd., 2002, Paris, 208 p.

Les PPRT ont vocation, pour les installations AS⁸¹⁰, à remplacer les Projets d'Intérêt Général⁸¹¹ (PIG). La légalité interne d'un projet d'intérêt général pour maîtriser les risques industriels⁸¹² s'apprécie notamment dans le cadre de la « théorie du bilan »⁸¹³ qui met en balance les avantages et inconvénients d'un projet, de la même manière que le juge examine le bien fondé d'une opération soumise à déclaration d'utilité publique⁸¹⁴. Un périmètre de protection restant toujours utile, sauf cas improbable de disproportion manifeste par rapport au risque, il serait malaisé de démontrer devant le juge au stade de la contestation du projet d'intérêt général, le caractère insuffisant des distances d'éloignement prônées par l'administration⁸¹⁵.

Elaborés et mis en œuvre par l'Etat, les PPRT ont pour objet de limiter les effets des accidents susceptibles de survenir dans ces installations. Ils concernent également les stockages souterrains de produits dangereux définis à l'article 3-1 du Code minier⁸¹⁶. Si, dans le projet de loi, les PPRT ne concernaient que les installations existantes, les parlementaires ont décidé d'étendre cet outil à l'ensemble des installations. Toutefois, les PPRT liés aux installations nouvelles ne permettront pas d'utiliser des mesures de

⁸¹⁰ Installations classées dites SEVESO.

⁸¹¹ Un PIG est un projet d'ouvrage ou de protection d'utilité publique imposé par arrêté préfectoral. La prévention des risques est un motif qui peut justifier un PIG. Il permet à l'Etat de faire prévaloir la prise en compte d'intérêts dépassant le cadre des limites territoriales d'une commune. Il peut mettre en œuvre tout projet, même si celui-ci est contraire à un PLU. L'intérêt général prime sur tous les autres impératifs. C'est un outil juridique très puissant, qui a été formalisé par la loi n° 2000-1208 du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), JO n° 289, 14 décembre 2000, p. 19777 et codifié à l'article R. 121-4 du Code de l'urbanisme.

⁸¹² CAA Douai, 18 décembre 2003, *SIVOM des communes de Courcelles-les-lens, Dourges, Evin Malmaison, Leforest et Noyelles-Godault*, req. n° 01DA00732 et CAA Douai, 29 janvier 2004, *Association du comté de défense de l'Evinçois*, req. n° 01DA00711 ; *Environnement*, janvier 2005, p. 15-16.

⁸¹³ CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville-Nouvelle-Est*, req. n° 78825, rec. Leb. p. 409 ; concl. BRAIBANT Guy, *RA*, 1971, p. 422 ; Chron. LABETOULLE et CABANNES, *AJDA* 1971, p. 404 ; note LEMASURIER, *D.*, 1972, p. 194 ; WALINE, *RDP*, 1972, p. 454 ; HOMONT, *JCP G.*, 1971, II, p. 16873 ; VIROLE, *CJEG*, 1972, p. 38.

⁸¹⁴ CE, 3 février 1992, *Commune de Soulom*, n° 107 037, rec. Leb., p. 52.

⁸¹⁵ CAA Douai, 20 novembre 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/association Deûle environnement*, req. n° 01DA00673. Et dans cette hypothèse, le juge n'hésite pas à faire prévaloir les considérations de sécurité publique sur le développement urbain : TA Lille, 11 mai 2001, *SIVOM des communes de Courcelles-les-Lens et a. c/ préfet du Pas-de-Calais*, req. n° 99-1169.

⁸¹⁶ « Sont soumis aux dispositions du titre V bis la recherche, la création, les essais, l'aménagement, l'exploitation de cavités souterraines naturelles ou artificielles ou de formation souterraines naturelles présentant les qualités requises pour constituer des réservoirs étanches ou susceptibles d'être rendus tels en vue du stockage de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle », article 3-1 inséré par l'article 28, I de la loi n° 2003-8 du 4 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité au service public de l'énergie, JO n° 3, 4 janvier 2003, p. 265.

délaissement et d'expropriation, lesquelles ne pourront être prises qu'à raison des risques créés par des installations existantes au 31 juillet 2003 (date de publication de la loi).

Les PPRT délimiteront un périmètre d'exposition aux risques, sur la base des études de dangers et des prescriptions de prévention. Chaque plan concernera une ou plusieurs installations, regroupées sous forme de zones industrielles⁸¹⁷. L'étude de dangers contient une analyse technique qui va, *a priori*, conditionner le recours à un instrument juridique adapté au risque identifié. L'étude de dangers va procéder à une analyse ciblée des risques en fonction de leur probabilité d'occurrence, de leur gravité et de la cinétique des accidents potentiels retenus dans l'étude. Cette approche, fondée sur une méthodologie qui doit être justifiée et explicitée dans l'étude elle-même⁸¹⁸, aura pour résultat de conduire à une hiérarchisation des risques et c'est sur l'analyse des résultats ainsi exposés que seront déterminés les mécanismes juridiques d'intervention et les prescriptions techniques susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre du PPRT. La méthodologie ainsi adoptée contraste avec celle qui résultait de la directive Seveso de 1982⁸¹⁹ et qui retenait les effets de l'accident le plus grave impliquant la plus grande quantité de produits chimiques possible. La zone de contrôle de l'urbanisation se révélait dès lors bien trop vaste pour inclure les effets d'un tel accident, certes majeur mais très peu probable. L'application des mesures prévues par la directive s'est donc révélée difficile et peu satisfaisante⁸²⁰.

Il n'existe pas de méthodologie de l'étude qui demeure sous la responsabilité de son auteur et le contrôle éventuel du tiers expert. La définition de l'étude de dangers donnée par le législateur lui assigne la prise en compte de la probabilité d'occurrence des accidents potentiels. Derrière cette terminologie se profile l'important débat scientifique sur les rôles respectifs qu'il convient de donner à l'approche déterministe ou à l'approche probabiliste dans les études de dangers⁸²¹. L'administration française

⁸¹⁷ On peut également rencontrer l'expression « bassin industriel ».

⁸¹⁸ Article 4 de la loi (inséré à l'article L 521-1 du Code de l'environnement) : l'étude de dangers « *définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents* ».

⁸¹⁹ Directive n° 82/501/CEE du 24 juin 1982 SEVESO concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités, JOCE L 230, 5 août 1982, p. 1.

⁸²⁰ CHAUVEAU Loïc, « Eviter un autre AZF », *L'Express*, 10 novembre 2005, p. 108.

⁸²¹ BOIVIN Jean-Pierre, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *AJDA*, 2003, p. 1765.

avait fait preuve ces dernières années d'un attrait prononcé pour l'approche déterministe conduisant, dans certaines études, à des conséquences difficilement gérables, voire à la condamnation du site. On peut espérer qu'avec la consécration législative donnée à l'approche probabiliste par la loi relative aux risques technologiques, une vision plus nuancée inspire désormais les rédacteurs des futures études et ceux qui devront les examiner.

L'étude de dangers concerne également les installations mobiles⁸²² (transport, chargement, déchargement de matières dangereuses) visées à l'article L. 551-2 Code de l'environnement. Les niveaux de risques et les périmètres de protection sont définis à l'aide des scénarios d'accidents retenus par l'Etat à partir des études de dangers des industriels. L'étude de dangers doit identifier et analyser les risques en utilisant des méthodes systémiques, en appréciant l'occurrence des scénarios et en prenant en compte les interactions entre installations. La prise en compte des installations mobiles permet d'étendre la législation aux moyens de transports qui se révèlent aussi dangereux qu'une usine. Certaines installations portuaires sont situées au coeur des villes et les chimiquiers qui y accostent sont de véritables ICPE flottantes.

Le PPRT vaudra servitude d'utilité publique et s'imposera aux communes dans leur compétence d'urbanisme après sa transmission au maire⁸²³. A l'intérieur du périmètre, les pouvoirs publics pourront mettre en œuvre toute une palette de mesures, déterminées au cas par cas en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique. Ces mesures sont de trois sortes : servitudes de constructibilité s'imposant aux tiers (1), acquisitions foncières de bâtiments ou terrains exposés (2), mesures et recommandations opposables aux tiers⁸²⁴.

⁸²² BEINEX Olivier, « Les installations classées ne sont plus les seules concernées », comm. décret n° 2007-700, du 3 mai 2007, relatif aux études de dangers des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses portant application de l'article L. 551-2 du code de l'environnement (JO, 5 mai 2007, p. 7971), *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 11-12.

⁸²³ L'article L. 515-23 du Code de l'environnement dispose que « [l]e plan de prévention des risques technologiques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est porté à la connaissance des maires des communes situées dans le périmètre du plan (...). Il est annexé aux plans locaux d'urbanisme (...) ».

⁸²⁴ Article L. 515-26 du Code de l'environnement.

1. Les servitudes de constructibilité

Le plan pourra délimiter les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation. Le non respect de ces prescriptions sera pénalement sanctionné, dans les conditions prévues pour les infractions aux règles du permis de construire (article L. 515-24 du Code de l'environnement) et constatées par les inspecteurs des installations classées. Le texte adopté ne prévoit pas l'indemnisation de ces servitudes⁸²⁵.

Le champ des PPRT a été étendu aux installations nouvelles, mais sans qu'ait été bien précisée la manière dont s'articuleront les servitudes de l'article L. 515-16, I⁸²⁶ et celles de l'article L. 515-8⁸²⁷ du Code de l'environnement. La seule indication est donnée par l'article L. 515-21 (conservé dans la rédaction initiale du projet de loi), selon lequel le PPRT « *mentionne les servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L 515-8* », dans le cadre de l'extension du dispositif. Cet article vise, selon les travaux parlementaires, les servitudes d'utilité publique déjà existantes dans le périmètre du plan ou celles imposées par suite des changements apportés sur les établissements existants.

Outre l'établissement de servitudes, la loi a également prévu la possibilité d'acquérir les immeubles particulièrement exposés aux risques (2).

⁸²⁵ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, § 1, B « La prépondérance de la protection de l'environnement face au droit de propriété privée », p. 527 et s.

⁸²⁶ Ces servitudes concernent les zones « *dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation* ».

⁸²⁷ Les servitudes instaurées par l'article L. 515-8 limitent l'urbanisation autour des sites à risques. Elle ont pour objet de réglementer l'utilisation du sol lorsque l'implantation d'une installation classée soumise à autorisation sur un site nouveau est susceptible de créer des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement.

2. Les acquisitions immobilières

Pour répondre à la problématique de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques⁸²⁸ posée à la suite de la catastrophe AZF, la loi du 30 juillet 2003 a institué une procédure d'intervention foncière aux abords des établissements dangereux dont la mise en œuvre revient aux collectivités locales. Trois procédés sont prévus en fonction des dangers encourus : simples, graves ou très graves.

Le premier est le droit de préemption. Dès l'approbation du PPRT, les communes dotées d'un plan local d'urbanisme pourront instaurer le droit de préemption urbain sur l'ensemble de la zone de risques dans les conditions définies par l'article L. 211-1 modifié du Code de l'urbanisme (article 79 de la loi du 30 juillet 2003). Le droit de préemption devrait, selon les travaux parlementaires, être d'application limitée compte tenu des difficultés tenant à sa mise en œuvre et du fait que son financement sera à la charge exclusive de la commune. Il sera applicable à l'ensemble des PPRT y compris ceux des nouvelles installations.

Ensuite, les propriétaires pourront choisir le délaissement des bâtiments ou subir l'expropriation des immeubles dans le cas des installations existantes. Le droit de délaissement, conformément à l'article L. 230-1 du Code de l'urbanisme permet au propriétaire de mettre la commune en demeure de procéder à l'acquisition de son terrain. L'article L. 515-16, II du Code de l'environnement ne vise que le délaissement des bâtiments, ou partie des bâtiments existant à la date d'approbation du PPRT. Le délaissement des bâtiments a été présenté par l'administration comme une mesure phare de la loi⁸²⁹, appelée à devenir l'outil principal de reconquête de l'urbanisme autour des installations à risques. Son application ne sera possible que dans les secteurs de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine

⁸²⁸ BARALLE Jean-Pierre, « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 220-223.

⁸²⁹ Voir le compte-rendu de l'examen du projet de loi n° 862 devant l'Assemblée nationale, 2ème lecture, 15 juillet 2003. Disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale, Rubriques « Archives, XIIème législature », puis « Compte rendu analytique et compte rendu intégral » : <http://www.assemblee-nationale.fr>.

et elle sera laissée à la libre appréciation des propriétaires qui souhaitent quitter leur habitation, ce qui rend hasardeuse toute prévision sur l'utilisation effective de ce droit.

Enfin, la puissance publique pourra recourir au dernier mode de cession forcée des biens : l'expropriation. Dans les secteurs où existe un danger très grave, l'Etat pourra déclarer d'utilité publique l'expropriation par les communes à leur profit des immeubles et droits réels immobiliers (et non pas seulement les bâtiments). Cette mesure devrait concerner quelques centaines de logements sur l'ensemble du territoire. La déclaration d'utilité publique sera subordonnée à une autre condition de fond : les moyens de sauvegarde et de protection des populations à mettre en œuvre devront s'avérer impossibles ou plus coûteux que l'expropriation. Cette condition, reprise de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement concernant les risques naturels paraît d'un maniement bien plus complexe en matière de risques industriels. L'administration pourra faire application de la procédure d'extrême urgence prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du Code de l'expropriation lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate du bien.

Les mesures ainsi définies seront prises sur la base du risque encouru, défini par les études de dangers réalisées par les industriels. On peut dès lors se poser la question de l'objectivité de l'appréciation du risque. La politique de prévention instituée tend à réduire les répercussions des accidents technologiques susceptibles de se produire. L'intervention foncière permet de gérer l'urbanisation autour des sites à risques, en éloignant les populations et non en délocalisant les industries. Cette démarche ne conduirait-elle pas à une consécration de l'environnement industriel ?⁸³⁰

Par souci de pragmatisme et pour étudier leur faisabilité, le Ministère de l'écologie a sollicité huit sites pilotes pour expérimenter ces nouvelles mesures⁸³¹ avant la publication des décrets d'application de la loi. Les sites Seveso sélectionnés reflètent la diversité des activités concernées par la mise en place des PPRT (pétrochimie, chimie

⁸³⁰ DEHARBE David, « Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 262.

⁸³¹ Feyzin (Rhône-Alpes), Port-Jérôme (Seine-Maritime), Toulouse (Haute-Garonne), Lorient (Morbihan), Bollène (Vaucluse), Vire (Calvados), Mazingarbe (Pas-de-Calais) et Roussillon (Isère).

lourde). Le Ministère de l'écologie estime à 421 le nombre de PPRT à mettre en place sur 622 établissements industriels⁸³². Les établissements concernés sont regroupés en zone d'aléas gérées par de nouvelles règles d'urbanisme. Les mesures foncières pourraient coûter trois milliards d'euros sur vingt ans pour l'ensemble des sites français⁸³³.

Les acteurs de la politique de prévention des risques attendaient avec impatience les décrets d'application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, notamment sur les questions pratiques des responsabilités lors des engagements financiers pour indemniser les propriétaires en cas d'expropriation, d'exercice du droit de préemption ou de délaissement. Il aura tout de même fallu attendre deux ans avant que le premier décret ne soit adopté (B).

B. Le PPRT, nouvel exemple de la contractualisation de la protection de l'environnement

La mise en oeuvre des PPRT s'appuiera largement sur le préfet, autorité de police spéciale compétente en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (1). Le décret d'application de septembre 2005 précise les modalités pratiques de l'instauration des PPRT sans éclairer les autorités sur les modalités de financement. L'importance des enjeux a invité le législateur à opter pour un mécanisme de concertation, laissant place au dialogue mais dépourvu de toute contrainte (2).

⁸³² CHAUVEAU Loïc, « Eviter un autre AZF », *L'Express*, 10 novembre 2005, p. 108.

⁸³³ STIHL Egon, « Les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) jouent la carte de la concertation », *La lettre des Techniques de l'Ingénieur*, Risques industriels, n° 8, septembre-octobre 2004, p. 3.

1. La concertation au coeur de l'instauration des PPRT

Le décret d'application est intervenu le 7 septembre 2005⁸³⁴. Il détaille la mise en place des PPRT pour chaque département. Le préfet joue un rôle central dans la procédure prescrite, confirmant ainsi la compétence de l'Etat dans la gestion des risques.

Tout d'abord, le préfet doit recenser les installations listées par l'article L. 515-8, IV du Code de l'environnement⁸³⁵ et les stockages souterrains mentionnés à l'article 3-1 du Code minier⁸³⁶ dans lesquels des accidents peuvent engendrer des effets sur « *la salubrité, la santé et la sécurité publiques, directement ou par pollution du milieu* » (art. 1 du décret). Puis, il prescrit par arrêté l'élaboration du PPRT qui détermine le périmètre couvert, la nature des risques, les services instructeurs, la liste des associations et organismes associés ainsi que les modalités de leur association à l'élaboration du projet. Le PPRT doit être approuvé 18 mois après l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Le projet est ensuite soumis à enquête publique durant un mois, avec l'intervention d'un commissaire-enquêteur. Le dossier de l'enquête publique comprend notamment des documents et informations sur les installations concernées, les servitudes d'utilité publique instituées, l'instauration éventuelle du droit de délaissement, de préemption ou la mise en œuvre de la procédure d'expropriation pour utilité publique, les mesures de protection des populations. A l'issue de l'enquête, le préfet prend un arrêté dans les trois mois approuvant le PPRT. Outre les modalités relatives à la modification ou à l'abrogation du PPRT, aucune autre disposition du décret n'aborde les questions du financement des PPRT. Les industriels

⁸³⁴ Décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005, relatif aux plans de prévention des risques technologiques, JO n° 210, 9 septembre 2005, p. 14673.

⁸³⁵ L'article L. 515-8,IV dispose qu'« [u]n décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, fixe la liste des catégories, et éventuellement les seuils de capacité, des installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être instituées ».

⁸³⁶ L'article 3-1 du Code minier dispose que « [s]ont soumis aux dispositions du titre V bis la recherche, la création, les essais, l'aménagement et l'exploitation de cavités souterraines naturelles ou artificielles ou de formations souterraines naturelles présentant les qualités requises pour constituer des réservoirs étanches ou susceptibles d'être rendus tels, en vue du stockage de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle ».

et élus doivent donc s'en remettre aux termes, peu clairs, de la loi du 30 juillet 2003 et aux modalités présentées par la circulaire du 3 mai 2007⁸³⁷.

Le décret impose la rapidité pour l'adoption du PPRT (2 ans environ depuis l'arrêté prescrivant son élaboration) mais le manque d'information et de détail sur les modalités financières à mettre en œuvre, plus particulièrement en cas de désaccord sur les conventions tripartites à adopter, risquent d'allonger considérablement les délais, d'autant plus qu'aucun mécanisme de contrainte n'est mis en place pour l'élaboration de ces conventions.

Les PPRT verront la responsabilité administrative sérieusement exposée en cas d'insuffisance préjudiciable de leurs prescriptions, ceci sur le modèle qui vaut pour les PLU avec le risque d'inondation⁸³⁸. Et on voit mal comment l'Etat pourra opposer à la victime sa propre faute⁸³⁹ dès lors qu'elle aura respecté les prescriptions d'un PPRT qui a justement pour vocation de tenir compte des erreurs du passé. Une fois encore, le droit des installations classées verrait dès lors l'Etat endosser la responsabilité des industriels⁸⁴⁰.

Si l'impulsion de l'élaboration du PPRT est donnée par le préfet, autorité compétente au titre de la police spéciale, le financement de leur mise en place passera par le biais de conventions, démontrant, une fois encore, la tendance à la contractualisation de la prévention des risques et de la protection de l'environnement (2).

⁸³⁷ Circulaire du 3 mai 2007 relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT (non publiée) ; Comm. MOURATILLE Isabelle, « Financement des PPRT : éclairage apporté par la circulaire du 3 mai 2007 », *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 7-9.

⁸³⁸ CAA Lyon, 11 juin 2002, *Commune de Buits les Baronnie*, n° 97LY01255 ; *JCP A*, n° 9, 24 février 2003, 1213, p. 269.

⁸³⁹ Comme cela est encore le cas dans le domaine de l'eau : CE, 2 octobre 2002, *Ministre de l'équipement, du transport et du logement c/ Epoux Grondin*, req. n° 232720 ; *AJDA*, n° 3, 27 janvier 2003, p. 143.

⁸⁴⁰ TA Rennes, 2 mai 2001, *Société Suez-Lyonnaise des eaux*, n° 97182 ; concl. COËNT Jean-François, *AJDA*, n° 6, 20 juin 2001, p. 593-598 ; NICOUUD Florence, « Carences de l'État dans la mise en œuvre de son pouvoir de police en matière d'installations classées agricoles », *JCP G*, n° 15, 10 avril 2002, p. 726-731, VIARD Claudine, « Le droit européen au secours de la santé des citoyens ? », *Revue de droit rural*, n° 295, août 2001, p. 420-425.

2. Le PPRT, limite à la liberté contractuelle ?

Le financement des mesures de délaissement et d'expropriation sera assuré par les conventions tripartites (art. L. 519-1 du Code de l'environnement), fixant les contributions respectives de l'Etat, des exploitants et des collectivités territoriales. A l'origine, le mécanisme était exempt de toute contrainte qui permettait d'imposer la signature de cette convention. Il existe une incitation en direction de l'exploitant : les autres partenaires peuvent participer dans le cadre de cette convention aux mesures que celui-ci peut prendre pour réduire les secteurs de délaissement et d'expropriation, « *lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre [de ces] mesures* » (article 515-19, I, al. 2 du Code de l'environnement). Confirmant le rôle central du préfet une fois le PPRT approuvé, la circulaire du 3 mai 2007⁸⁴¹ précise que les conventions de financement doivent être signées dans le délai d'un an après l'arrêté préfectoral d'approbation. En outre, elle dispose que la part de financement de l'Etat ne pourra excéder 40 % du coût total des mesures⁸⁴². Les protocoles signés sont envoyés au Ministère qui les hiérarchise selon l'efficacité des mesures proposées et des résultats attendus en termes de sécurité⁸⁴³. Les précisions apportées par la circulaire du 3 mai 2007 soulèvent plusieurs interrogations, déjà en germe dans la loi et ses décrets d'application. D'une part, elle pose l'obligation aux parties de signer les conventions de financement des PPRT. Qu'en est-il du respect du principe de liberté contractuelle garanti par le Conseil constitutionnel⁸⁴⁴ et du principe de libre administration des collectivités territoriales inscrit à l'article 72 de la Constitution⁸⁴⁵ ? D'autre part, les protocoles d'accord que les parties doivent signer ne s'apparentent-ils pas à des contrats administratifs⁸⁴⁶ ? La jurisprudence a précisé que le

⁸⁴¹ Circulaire du 3 mai 2007, *op. cit.*

⁸⁴² L'Etat financera 25 %, 33 % ou 40 % du coût total en fonction de deux critères : le coût du PPRT en fonction des moyens dont dispose la collectivité locale et l'importance stratégique des installations classées faisant l'objet du PPRT pour l'Etat. Les projets de protocoles d'accords seront envoyés au Ministère de l'écologie qui proposera la part de financement de l'Etat. Voir MOURATILLE Isabelle, *op. cit.*, p. 7-8.

⁸⁴³ MOURATILLE Isabelle, *idem*, p. 8.

⁸⁴⁴ CC, 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale*, n° 2000-437 DC, rec. CC p. 190 ; JO, 24 décembre 2000, p. 20576.

⁸⁴⁵ Article 72, al. 3 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

⁸⁴⁶ MOURATILLE Isabelle, *idem*, p. 8.

contrat administratif s'identifiait par la présence d'au moins une personne publique⁸⁴⁷, ce qui est le cas en l'espèce. Un second critère d'identification est nécessaire : soit que le contrat comporte une clause exorbitante du droit commun⁸⁴⁸, soit que le contrat est conclu pour exécuter⁸⁴⁹, confier⁸⁵⁰ ou faire participer⁸⁵¹ à une mission de service public. Or, nous ne pouvons douter que s'il existe un service public de la gestion des risques sur le territoire, la signature des protocoles d'accord en constitue une modalité d'exécution.

Une deuxième convention est conclue dans le délai d'un an à compter de l'approbation du PPRT entre les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leur groupements. Elle précise les conditions d'aménagement et de gestion des terrains situés dans les zones de préemption et dans les secteurs de délaissement et d'expropriation. Rien n'est indiqué sur les modalités de financement des mesures, ce qui accroît le champ des partenaires potentiels mais ne compensera sans doute pas le désengagement de l'Etat en la matière.

Enfin, une troisième convention est signée entre exploitants, collectivités et organismes d'habitations à loyer modéré bailleurs d'immeuble situés dans les périmètres concernés. Elle définit un programme de relogement des occupants de ces immeubles. Les modalités financières du dispositif sont absentes, ce qui risque de retarder la mise en œuvre du programme de relogement des expropriés, alors suspendue aux négociations.

Les décrets d'application adoptés jusqu'à présent ne concernent pas le financement des mesures pouvant être prises pour maîtriser l'urbanisation autour des sites à risques. « 27 décrets d'application de la loi Bachelot sur 39 restent à écrire et ce sont eux qui donnent les règles d'indemnisation »⁸⁵². L'ensemble des plans devront avoir été élaborés et approuvés au 31 juillet 2008⁸⁵³. L'article L. 515-18 du Code de

⁸⁴⁷ TC, 20 janvier 1986, *Coopérative agricole de déshydratation et de séchage de l'Arne et de la Retourne*, req. n° 2.420, rec. Leb., p. 446.

⁸⁴⁸ CE, 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, rec. Leb., p. 909.

⁸⁴⁹ CE, sect., 20 avril 1956, *Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard*, req. n° 33.961.

⁸⁵⁰ CE, 4 mars 1910, *Thérond*, rec. Leb., p. 193.

⁸⁵¹ TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône c/ Conseil des Prud'Hommes de Lyon, dit « Berkani »*, req. n° 3000.

⁸⁵² CHAUVEAU Loïc, « Eviter un autre AZF », *L'Express*, 10 novembre 2005, p. 108.

⁸⁵³ Article 61, II de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021. Au 22

l'environnement prévoit par ailleurs que les mesures de maîtrise de l'urbanisation seront mises en œuvre progressivement en fonction notamment de l'importance et de la nature des risques, ainsi que du coût des mesures. Cette disposition qui inscrit la maîtrise de l'urbanisation dans un processus étalé sur de nombreuses années et qui introduit, une condition de faisabilité financière, ne manquera pas d'avoir d'importantes conséquences juridiques sur les obligations incombant aux pouvoirs publics et sur l'appréciation des responsabilités en cas d'accident.

La problématique relative au financement des PPRT est déjà posée pour les 326 habitants du village de Mardyck dans l'agglomération de Dunkerque, qui est situé en plein cœur d'un grand complexe industriel⁸⁵⁴. Quelles seront donc les ressources affectées pour indemniser le relogement des familles concernées ? En l'absence de précision du décret d'application, qui paie et comment finance-t-on les expropriations ? À quel prix ? Quel sera le contrôle du juge administratif quant à la légalité des PPRT ? Quelle appréciation portera le juge judiciaire de l'expropriation sur la valorisation des biens au regard du droit national, mais aussi du droit européen sensible à la protection et au respect du droit de propriété privée, notamment au travers de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme⁸⁵⁵ ? Comment fixer une indemnisation juste pour un bien qui ne vaut, en principe, plus rien sur le marché immobilier classique⁸⁵⁶ ?

Quatre ans après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse et malgré les expérimentations mises en place sur les sites pilotes, les PPRT n'étaient toujours pas appliqués. Il semblerait que l'expérimentation menée en 2004 autour du site Esso de

août 2008, nous ne disposons pas d'informations quant au nombre de PPRT effectivement approuvés.

⁸⁵⁴ MAURICE Stéphanie, « Le braek, ses usines, sa plage Seveso », *Libération*, 13 août 2003, p. 11 ; DUFOUR Jean-Paul, « Carnet de route – Mardyck, 372 habitants, " le paradis près de l'enfer " », *Le Monde*, 31 janvier 2002, p. 36.

⁸⁵⁵ Voir la jurisprudence de la CEDH, 11 avril 2002, *Lallement c/ France* (req.n° 46044/99) qui considère que l'indemnisation, doit non seulement comprendre la perte de la valeur des biens, mais également la perte de l'utilisation des biens. En l'espèce, il s'agissait d'un agriculteur qui perdait son outil de travail. Dès lors, l'indemnisation devait être revalorisée en tenant compte de la privation de revenus qu'engendrait l'expropriation.

⁸⁵⁶ L'article 5 de la loi du 30 juillet 2003, codifié à l'article L. 515-16, III, al. 3 du Code de l'environnement précise qu'en cas d'expropriation : « pour la détermination du prix d'acquisition, la valeur du bien est appréciée sans tenir compte de la dépréciation supplémentaire éventuelle apportée par l'intervention de la servitude instituée en application du I » (c'est-à-dire en cas de servitude instaurant un droit de préemption).

Toulouse⁸⁵⁷, l'un des huit sites choisis, n'ait pas fait gagner de temps sur la mise en place du futur PPRT. L'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) avait élaboré un logiciel permettant le choix des scénarios à retenir pour les études de dangers. Ce logiciel n'a finalement pas été retenu par le Ministère, ce qui retarde encore l'application de la législation. Finalement, deux PPRT ont été approuvés en 2007 : celui de Mazingarbe dans le Pas-de-Calais⁸⁵⁸ et celui de l'usine Nobel Explosifs France en Loire-Atlantique⁸⁵⁹.

La loi du 30 juillet 2003 avait pour ambition de couvrir largement la problématique des risques. Originellement, le projet portait exclusivement sur les risques technologiques, mu par la catastrophe AZF. Puis, un volet « risques naturels » fut adopté à la suite des inondations répétées dans le sud de la France. Quelques amendements ont ensuite ajouté des dispositions relatives à la remise en état des sites pollués et aux obligations financières de l'exploitant pour éviter qu'un nouveau « Métaleurop » ne se reproduise. Les dispositions portant sur les risques technologiques prenaient en compte la prévention des risques, mais également la réparation de leur réalisation probable. La lenteur des indemnisations des victimes de l'accident de Toulouse en 2001 était considérée comme intolérable. Désormais, les atteintes aux biens seront réparées dans les meilleures conditions. Mais qu'en est-il des atteintes à l'environnement ? Jusqu'à présent, à défaut de disposition législative ou réglementaire prescrivant la réparation des atteintes à l'environnement, la jurisprudence accordait ponctuellement des réparations sur le chef de dommage moral. La notion de dommage

⁸⁵⁷ Lettre d'information de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de Midi-Pyrénées, mai 2004, rubrique Informations régionales, disponible sur le site de la DRIRE Midi-Pyrénées, Rubrique « Publications et informations », puis « Archives de la lettre de la DRIRE Midi-Pyrénées » : <http://www.midi-pyrenees.drire.gouv.fr>

⁸⁵⁸ Arrêté préfectoral du 20 mars 2007, portant approbation du Plan de Prévention des Risques Technologiques des établissements « Société Artésienne de Vinyle » et « Grande Paroisse » sur le territoire du département de Pas-de-Calais. Texte disponible sur le site internet de la Préfecture du Pas-de-Calais, Thème « Sécurité », puis « Risques majeurs », puis « Plan de prévention des risques technologiques de Mazingarbe », puis « Documents approuvés » : <http://www.pas-de-calais.pref.gouv.fr>.

⁸⁵⁹ Arrêté préfectoral du 30 mai 2007, portant approbation du Plan de Prévention des Risques Technologiques autour de l'établissement de la Société NOBEL EXPLOSIFS France implanté sur le territoire de la Commune de RIAILLE. Texte disponible sur le site internet de la Préfecture de Loire-Atlantique, Rubrique « Les services de l'Etat dans le département », puis « Sécurité civile », puis « Les plans de prévention des risques technologiques » : <http://www.loire-atlantique.pref.gouv.fr>.

environnemental ou de préjudice écologique est désormais intégrée dans notre droit interne avec la loi de transposition de la directive n° 2004/35 relative à la réparation des atteintes à l'environnement et à la responsabilité environnementale (Section 2).

Section 2. La loi relative à la responsabilité environnementale, reconnaissance inaboutie du dommage écologique

La transposition de la directive n° 2004/35⁸⁶⁰ relative à la responsabilité environnementale devait être accomplie le 30 avril 2007. A cette date, seuls l'Italie, la Lettonie et la Lituanie avaient transmis leurs mesures de transposition à la Commission européenne⁸⁶¹. L'Allemagne a respecté le délai en adoptant une loi le 10 mai 2007 tandis que l'Espagne a procédé à la transposition de la directive avec quelques mois de retard⁸⁶².

Plus qu'une simple transposition de la directive sur la responsabilité environnementale, la loi française⁸⁶³ met en oeuvre les principes des articles 3 et 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement relatifs à la prévention des atteintes à la réparation des dommages à l'environnement⁸⁶⁴. La mention de cette mise en oeuvre dans l'exposé des motifs du projet de loi⁸⁶⁵ n'est pas, selon nous, une simple indication.

⁸⁶⁰ Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

⁸⁶¹ Communiqué de Presse de la Commission européenne, 27 avril 2007, « La directive sur la responsabilité environnementale assure le respect du principe « pollueur-payeur » », IP/07/581.

⁸⁶² Loi n° 26/2007, du 23 octobre 2007, de responsabilité environnementale, BOE n° 255, 24 octobre 2007, p. 43229.

⁸⁶³ Loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371.

⁸⁶⁴ L'article 3 de la Charte dispose : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». L'article 4 pose le principe de réparation des dommages : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

⁸⁶⁵ Projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, du 5 avril 2007, transposant la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale, n° 288.

Comme nous l'avons étudié précédemment⁸⁶⁶, l'invocation des dispositions de la Charte constitutionnelle devant les juridictions nationales fait l'objet de vives controverses au sein de la doctrine⁸⁶⁷ et de l'ordre juridictionnel administratif lui-même⁸⁶⁸. D'aucuns⁸⁶⁹ estiment en effet que l'invocabilité des dispositions constitutionnelles ne sera possible que lorsqu'une loi d'application aura été adoptée. La mention de l'exposé des motifs et l'intitulé du nouveau Titre VI « *Prévention et réparation de certains dommages à l'environnement* » inséré par l'article premier du projet de loi de transposition nous porte à croire que désormais, les articles 3 et 4 de la Charte constitutionnelle pourront être invoqués, sans ambiguïté devant le juge via la loi de transposition. Cependant, son application risque d'être limitée par l'emploi de l'adjectif « certains ». Néanmoins, cette précision se justifie par le fait que la directive ne vise que les dommages aux sols, à l'eau, aux espèces et aux habitats. A moins que le juge n'en fasse une interprétation extensive, ce qui nous semble malaisé devant la clarté de cette précision, l'application des principes constitutionnels n'en sera que limitée.

La loi insère les articles L. 160-1 à L. 165-2 dans le Code de l'environnement. Le choix de l'insertion dans le Livre premier du Code de l'environnement exprime la volonté d'instaurer un mécanisme transversal qui ne se surajoute pas aux mécanismes

⁸⁶⁶ Voir *supra*, Première partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, § 1, pour une étude de la Charte de l'environnement, p. 86 s.

⁸⁶⁷ Pour un exemple de doctrines opposées, voir notamment MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 145-152 et FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13 *contra* PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », Dossier spécial « La Charte de l'environnement », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1157-1163.

⁸⁶⁸ Les juges administratifs des référés acceptent l'invocabilité directe de la Charte de l'environnement : TA Châlons-en-Champagne, ord. du 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires des espaces naturels*, n° 0500828, 0500829 et 0500830 ; NOUZHA Christophe, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », *Environnement*, Août-septembre 2005, p. 22-24 et TA Marseille, réf., 24 mai 2006, *Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, SAN Ouest Provence et Association Fare Sud*, req. n° 0602560, n° 0602661 et n° 0602824 ; note DELHOSTE Marie-France, « Première contestation par le juge administratif du droit de polluer », *Environnement*, décembre 2006, p. 16-18. Quant au Conseil d'Etat, il renvoie aux dispositions législatives assurant la mise en oeuvre des articles de la Charte : CE, 19 juin 2006, *Associaton Eaux et Rivières de Bretagne*, req. n° 282456 ; Concl. GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5, septembre 2006, p. 41-45 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

⁸⁶⁹ Voir par exemple, MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 145-152 et FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, Décembre 2006, p. 8-13.

existants mais qui s'articule notamment avec les autres polices administratives. Le Titre se divise en plusieurs chapitres. Le premier chapitre délimite le champ d'application. Le second définit le régime s'appliquant aux exploitants d'une activité causant des dommages ou susceptible de causer des dommages à l'environnement ainsi que la nouvelle police spéciale créée à cet effet. Le chapitre III insère des dispositions pénales de constatation d'infractions, similaires aux dispositions concernant les installations classées (Livre V du Code de l'environnement). L'unique article du chapitre IV relatif aux dispositions particulières précise que l'application de la loi s'effectue sans préjudice de l'application des autres polices spéciales, à l'instar des polices spéciales « déchets » ou « installations classées pour la protection de l'environnement ». Enfin, le chapitre V renvoie aux dispositions diverses.

La transposition de la loi était guidée par deux principes directeurs. D'une part, la transposition est fidèle, complète et *a minima*⁸⁷⁰. D'autre part, la loi met en place un dispositif opérationnel qui est tout à la fois souple et effectif⁸⁷¹ (§1). Si l'Etat approuve la démarche communautaire et sa nécessité, la transposition n'aggraverait pas les mesures communautaires pour retenir des responsabilités plus lourdes. En pratique, l'application de la loi par les juges va s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence favorable à la réparation des atteintes à l'environnement, qu'elle soit civile ou administrative. Néanmoins, nous pouvons nous demander si les nouvelles dispositions législatives, et plus particulièrement l'instauration d'une nouvelle police administrative spéciale, ne vont pas bouleverser l'état de la jurisprudence pour faire du juge administratif, le référent de la réparation des atteintes à l'environnement (§2).

⁸⁷⁰ AGOSTINI Frédérique, « Les modalités de transposition de la Directive en France », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Le texte de l'intervention est disponible sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis, « Colloques passé », puis « 2007 » : <http://www.courdecassation.fr>.

⁸⁷¹ *Ibidem*.

§1. Une transposition fidèle, concrète mais *a minima*

Les directives communautaires fixent des objectifs minimaux. Les Etats sont libres d'adopter des mesures plus contraignantes ou plus graves dans le souci de mieux appliquer les dispositions communautaires. En règle générale, les transpositions reprennent simplement le texte communautaire en l'insérant dans un texte national, loi ou règlement. L'une des raisons de cette transposition *a minima* est constituée par le reproche du caractère parfois trop précis de la directive. Nous l'avons constaté dans le chapitre précédent⁸⁷², les règles définies par les directives sont perçues comme autant de « tentatives de faire glisser la matière dont de telles directives sont l'objet de la compétence nationale à la compétence communautaire »⁸⁷³. La directive 2004/35 pose des définitions précises auxquelles le texte national reste fidèle, sans pour autant adopter des mesures plus contraignantes (A). La traduction en droit interne nécessite cependant des précisions indispensables, notamment en matière de définition des autorités compétentes. Malgré une volonté de transposer fidèlement les dispositions communautaires, la loi de transposition présente quelques lacunes (B).

A. Les nouveautés instaurées par la loi sur la responsabilité environnementale

La loi reprend en grande partie les dispositions de la directive sans apporter de modification majeure. Néanmoins, certains éléments attirent l'attention par leur nouveauté. En effet, la directive prescrit la réparation des dommages à l'environnement de sorte que les fonctions écologiques que les éléments protégés remplissent soient rétablies. Cette expression, qui renvoie également à la notion de service écologique est

⁸⁷² La résolution du Sénat relative à la proposition de directive fixant un cadre juridique pour la protection des sols, COM (2006) 232, estime que le texte laisse peu de marge de manoeuvre aux Etats membres et que le calendrier d'exécution des mesures prescrites est « très resserré ». Voir Première Partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 1 « La protection des fonctions écologiques des sols », p. 182 et s.

⁸⁷³ SAURON Jean-Luc, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La Documentation française, coll. Réflexe Europe, Paris, 1995, p. 14.

reprise et précisée par la loi (1). Les mesures de prévention et de réparation doivent, par application du principe pollueur-payeur, être assurées par le responsable de la pollution. Nous connaissons les controverses qui animent doctrine et jurisprudence, cherchant un responsable à tout prix⁸⁷⁴. Pour assurer une transposition complète de la directive, la loi institue ainsi une nouvelle police administrative spéciale dédiée à la prévention et à la réparation de certains dommages environnementaux. Cette nouvelle police s'appliquera sans concurrence des autres polices spéciales (2).

1. Le service écologique

Les définitions retenues par la loi sont similaires à celles de la directive. Ainsi, les dommages aux sols sont définis comme des « *détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui : 1° créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, préparations, organismes ou micro-organismes* » (article L. 161-1 du Code de l'environnement). Le projet de loi ajoutait la mesurabilité des effets néfastes pour chaque chef de dommage environnemental. La directive précise que le dommage doit être entendu comme « *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* » (article 2, § 2). L'apparition de la notion de service lié à des ressources naturelles renvoie aux fonctions remplies par les milieux protégés par la directive. La loi précise, dans sa définition du dommage que lesdits services sont des « *services écologiques* » et correspondent « *aux fonctions assurées par les sols, les eaux, les espèces et habitats naturels protégés [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire* » (article L. 161-1, I, 4° du Code de l'environnement). La

⁸⁷⁴ Voir notamment, DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 85 ; note sur CE, 11 janvier 2007, *Ministre de l'Ecologie c. Société Barbazanges Tri Ouest*, req. n° 287674.

loi admet la fonction écologique des milieux naturels, et plus particulièrement des sols. Les objectifs de la directive et de la loi prennent ainsi en compte les bénéfices que l'homme peut tirer de la nature mais également les interactions des milieux.

Le service écologique ainsi défini sert de référence aux dispositions concernant la réparation des dommages. Rappelons brièvement que la directive prévoit trois types de réparation : primaire, complémentaire et compensatoire⁸⁷⁵. La réparation primaire consiste à remettre le milieu dans son état initial. La réparation complémentaire permet de compléter la mesure de réparation primaire des ressources naturelles ou des services. Enfin, la réparation compensatoire répare les pertes intermédiaires apparues entre la survenance du dommage et sa réparation effective. Le projet de loi précise que ces trois types de réparation des dommages touchant les eaux, les habitats et les espèces « visent à rétablir ces ressources naturelles et leurs services écologiques dans leur état initial et à éliminer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine. L'état initial désigne l'état des ressources naturelles et des services écologiques au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles » (art. L. 162-9) . La réparation est donc totale. En revanche, le champ d'application est limité. En effet, la directive comme la loi n'envisagent cette réparation que pour les eaux, les espèces et les habitats naturels protégés. Les sols feront l'objet de mesures de réparation tendant à « 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. La possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée » (art. L. 162-8). Si la disposition est conforme à la politique nationale française de réhabilitation, elle ne fait aucune mention des services écologiques précédemment cités. Par ailleurs, elle diverge avec la proposition de directive COM (2006) 232 fixant un cadre juridique pour la protection des sols⁸⁷⁶ puisque celle-ci prévoit que l'assainissement du site doit se faire en vue d'éviter tout « risque sérieux pour la santé humaine ou l'environnement ». La définition retenue par le projet de transposition n'envisage que les risques pour la santé

⁸⁷⁵ Les trois types de réparation sont définies à l'annexe II de la directive 2004/35.

⁸⁷⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

humaine, sans envisager les menaces qui pèseraient sur les autres milieux avec lesquels le sol est en interaction.

Conformément au souhait du gouvernement, l'institution d'une nouvelle police administrative spéciale complète la transposition de la directive en droit interne (2).

2. L'instauration d'une nouvelle police administrative spéciale

L'exposé des motifs du projet de loi dispose qu' « [a]fin d'assurer la complète transposition de la directive, le projet de loi définit un régime de police spéciale nouveau dédié à la prévention et à la réparation des dommages graves à l'environnement. Ce dispositif transversal, commun à l'ensemble des activités entrant dans son champ d'application, n'affecte en rien le régime des autres polices spéciales prévues, notamment, par le code de l'environnement. Chacune de ces polices continuera d'être exercée en vue de l'objet et selon les procédures qui leur sont propres »⁸⁷⁷. La nouvelle police administrative spéciale fait l'objet des articles L. 162-13 à L. 162-16. Elle sera dédiée à certains dommages graves à l'environnement⁸⁷⁸. Le régime de police sera constitué d'éléments classiques. L'autorité compétente, qui sera vraisemblablement le préfet, aura la possibilité d'adresser des injonctions, des mises en demeure, d'ordonner la consignation de sommes, de prononcer des sanctions. Le préfet exercera ces attributions sous le contrôle du juge administratif qui statuera en plein contentieux⁸⁷⁹.

L'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale est cependant conditionné à une « menace imminente de dommage ou lorsqu'un tel dommage est

⁸⁷⁷ Projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, du 5 avril 2007, n° 288 et transposant la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale, p. 4.

⁸⁷⁸ AGOSTINI Frédérique, « Les modalités de transposition de la Directive en France », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris (à paraître).

⁸⁷⁹ *Idem*.

survenu » (art. L. 162-13). La menace imminente est définie, à l'instar de la directive (article 2.9), comme « *une probabilité suffisante pour que survienne [un dommage à l'environnement] dans un avenir proche* » (art. L. 161-1, III). Si l'exploitant est tenu de prendre les mesures de prévention et de réparations prévues aux articles L. 162-3 et L. 162-4, l'autorité compétente peut, par une mise en demeure motivée, lui demander d'y procéder dans un certain délai (art. L. 162-14, I). Cette mise en demeure ne peut avoir lieu sans que l'intéressé ait été mis à même de présenter ses observations. Le respect du principe du contradictoire, principe général de droit⁸⁸⁰, est ainsi assuré. Si l'exploitant ne se conforme pas aux prescriptions dans les délais impartis, l'autorité compétente peut, d'une part, faire consigner une somme correspondant au montant des mesures de prévention et de réparation et d'autre part, faire procéder d'office auxdites mesures aux frais de l'exploitant (art. L. 162-14, II et III). Ces dispositions transposent les articles 5.3.d et 6.2.e de la directive concernant respectivement la prévention et la réparation. Ils disposent qu'en cas de menace imminente, l'autorité compétente peut, « *à tout moment (...) prendre elle-même les mesures préventives [ou les mesures de réparation] nécessaires* ».

Enfin, la loi précise qu'« *en cas d'urgence ou de danger grave* », l'autorité peut procéder ou faire procéder aux mesures de prévention ou de réparation aux frais de l'exploitant (art. L. 162-16). Cet article ne transpose directement aucune disposition communautaire. Nulle part nous ne trouvons de référence à l'urgence ou à un danger grave. La loi ne comporte aucune définition des termes employés. L'urgence, notion habituelle du juge administratif, sera probablement appréciée en vertu des critères communs⁸⁸¹. Le danger grave soulève davantage de question dans la mesure où il est ici distingué de la menace imminente. Sa position en fin de section du nouveau Titre inséré dans le Code, nous porte à croire que la mesure pouvant être prise étant plus grave, le danger est lui même plus important qu'une « *menace imminente* » telle que définie par la directive. Peut-être s'agit-il d'une probabilité certaine - qui n'est dès lors plus une probabilité - pouvant se produire dans un avenir imminent.

⁸⁸⁰ CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, req. n° 69751, rec. Leb. p. 133.

⁸⁸¹ La notion d'urgence est utilisée en matière de référés administratifs (articles L. 521-1 à L. 521-4 du Code de justice administrative). Pour la notion d'urgence en matière d'environnement, voir TROUILLY Pascal, « L'environnement et les nouvelles procédures d'urgence devant le juge administratif », *Environnement*, 2002, chron. 15.

Le projet de loi est louable pour ses dispositions novatrices de service écologique mais ne mène pas l'idée à son terme. La protection des sols au même titre que la protection de l'eau ou des espèces était envisageable dans la transposition puisqu'elle aurait permis une protection plus stricte et donc une aggravation des mesures communautaires. Le législateur a choisi de s'en tenir au texte, tout en choisissant des termes flous, qui laisseront une marge d'interprétation aux magistrats (B).

B. Les lacunes de la transposition

La loi de transposition soulève des interrogations quant à certaines dispositions, qu'elles soient obscures ou lacunaires. Il n'est évidemment pas aisé de trouver des définitions communes pour 27 Etats membres, compte tenu des législations nationales déjà existantes et des traditions. La directive a pourtant pris le soin de définir les termes utilisés, tout en laissant une certaine marge de manoeuvre aux Etats pour préciser certains termes. Ainsi, la notion de responsable peut être précisée en fonction de ce que chaque Etat entendra par « *direction effective de l'exploitation* » ou « *affaire* » (1). Sans être une transposition poussée, nous constatons que le projet de loi est incomplet. Si la transposition *a minima* est un moyen pour les Etats d'éviter les distorsions de concurrence et donc la fuite des industriels vers d'autres Etats à la réglementation environnementale moins contraignante, l'effectivité de la directive en droit interne s'en ressent. Ainsi, les associations, qui jouent un rôle fondamental en matière de réparation des atteintes à l'environnement, se voient reléguées au plan consultatif (2).

1. Le responsable de la réparation

La directive prévoit une responsabilité pour les dommages causés par certaines activités professionnelles, dès lors qu'existe un lien entre le dommage et l'activité en

cause. Le responsable de la réparation est donc l'exploitant de l'activité. La directive 2004/35/CE définit l'exploitant comme « *toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité* » (article 2. 6). Elle complète cette définition en précisant ce qu'elle entend par « *activité professionnelle* ». Il s'agit de « *toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif* » (article 2. 6). Le projet de loi a regroupé les deux définitions de la directive pour définir l'exploitant comme « *toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative* » (art. L. 160-1, al. 2).

Conformément à l'esprit de la directive, l'exposé des motifs du projet de loi précise que l'exploitant doit être la personne qui pourra « *utilement et effectivement prendre les mesures de prévention et de réparation* ». Le responsable doit détenir la direction effective de l'activité. Le projet de loi exclut le simple titulaire du permis qui était retenu par la directive. On peut en effet considérer que le titulaire du permis ne soit pas effectivement l'exploitant. Au même titre, les motifs du projet considèrent que la notion de contrôle de l'activité ne saurait s'appliquer « *aux actionnaires, aux établissements de crédits, aux autorités chargées du contrôle administratif ou à des autorités de tutelle* ». L'exclusion expresse des actionnaires n'est pas sans rappeler les tentatives de mise en cause des actionnaires lors de l'affaire Métaleurop⁸⁸². La responsabilité est encore limitée par la liste des activités concernées par la directive. Pour simplifier, seront concernées les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations soumises à la police de l'eau.

⁸⁸² Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 37, octobre 2003, en ligne sur www.jac.cerdacc.uha.fr

Si certaines dispositions manquent de clarté, d'autres sont simplement absentes de la transposition. La raison de cette lacune est liée à la sensibilité de l'objet de ces dispositions. Ainsi, la reconnaissance d'une possibilité d'action pour les associations et la constitution de garanties financières par l'exploitant pouvant garantir l'insolvabilité ne font l'objet d'aucune disposition au sein du projet de loi (2).

2. Des dispositions absentes

Certaines dispositions de la directive 2004/35 n'ont simplement pas été transposées dans le projet de loi de transposition. Les deux thématiques oubliées concernent l'action des associations de protection de l'environnement (a) et la constitution de garanties financières (b).

a. Les associations de protection de l'environnement

L'article 12.1 de la directive dispose que « *l'intérêt de toute organisation non gouvernementale qui oeuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui remplit les conditions pouvant être requises en droit interne est réputé suffisant aux fins du point b). De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point c)* »⁸⁸³. Le projet de transposition ne comporte aucune disposition de cette nature. Pour autant, les associations trouvent leur place dans le projet de loi. Ainsi, lors de la mise en oeuvre des mesures de réparation, elles sont consultées pour avis par l'autorité compétente (art. L. 162-10). En outre, elles peuvent, en vertu de l'article L. 162-15, proposer à l'autorité compétente de prendre les

⁸⁸³ L'article 12.1. b) et c) dispose que les personnes physiques ou morales « *b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un Etat membre pose une telle condition (...) sont habilitées à soumettre à l'autorité compétente, toute observation liée à toute survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages dont elles ont eu connaissance, et ont la faculté de demander que l'autorité compétente prenne des mesures en vertu de la présente directive* ».

mesures de réparation nécessaires lorsque l'exploitant ne peut être « *immédiatement identifié* » et que l'urgence est caractérisée. Au même titre, le projet de loi précise qu'en sus des associations, les collectivités locales, leur groupement, les établissements publics ou encore les propriétaires des biens affectés par le dommage peuvent formuler cette même demande afin de prendre les mesures adéquates. Cette disposition nous paraît contradictoire avec l'application du principe pollueur-payeur, objet de la directive. Stavros Dimas a souligné que « *[l]e principe du pollueur payeur est un fondement de la politique européenne et nous avons légiféré pour le mettre en œuvre* »⁸⁸⁴. Comment interpréter cet article ? Il précise que l'exploitant ne peut être *immédiatement* identifié. Cela signifie-t-il qu'il convient de tenir compte des éléments potentiels ou probable détenus par la puissance publique et de les caractériser comme suffisants, permettant ainsi une identification ultérieure pour le recouvrement des sommes engagées ? Les acteurs qui mettraient en application cet article pourront-ils réellement se retourner contre l'exploitant, si l'autorité compétente parvient à l'identifier ? Cette disposition soulève de nombreux doutes. Elle est louable puisqu'elle place la protection de l'environnement au centre des préoccupations et permet la réduction rapide de l'étendue des dommages en cas d'urgence mais, tout en élargissant le cercle des acteurs potentiels, elle fait supporter le coût de la pollution à d'autres entités publiques ou privées que le pollueur. Cette disposition nous semble fortement dénaturer la directive communautaire.

Par ailleurs, ces dispositions ne sont pas satisfaisante au regard du rôle joué par les associations dans les prétoires⁸⁸⁵. Depuis les années 1970, le juge judiciaire facilite l'accès des associations aux prétoires, que le préjudice soit direct ou indirect⁸⁸⁶. La loi vient considérablement réduire ce rôle. Alors que le projet de loi se contentait de renvoyer, dans ses « *dispositions diverses* » du Chapitre V, à un décret en Conseil d'Etat pour déterminer « *les conditions dans lesquelles (...) les associations de protection de l'environnement ou toute autre personne concernée peuvent saisir l'autorité [titulaire*

⁸⁸⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne du 27 avril 2007, « La directive sur la responsabilité environnementale assure le respect du principe du « pollueur payeur » », IP/07/581.

⁸⁸⁵ Voir VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Thémis, Droit public, Paris, 2002, p. 192-197.

⁸⁸⁶ NEYRET Laurent, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Le texte de l'intervention est disponible sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « colloques passés », puis « 2007 » : <http://www.courdecassation.fr>.

du pouvoir de police] d'une demande tendant à la mise en oeuvre des mesures de prévention et de réparation prévues par le présent Titre » (article L. 165-2, 6° nouveau), la loi vient interdire toute action en justice sur le fondement de ce nouveau titre. L'article L. 162-2 dispose : « une personne victime d'un préjudice résultant d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage ne peut en demander réparation sur le fondement du présent titre ». Comment considérer la reconnaissance d'un dommage environnemental et sa réparation sans conférer aux associations dont l'objet social est la protection de l'environnement et leur raison d'exister juridiquement, la possibilité d'agir en justice ? Finalement, la loi sur la responsabilité environnementale a pour seul objet d'instaurer une police administrative spéciale afin de réparer les dommages environnementaux strictement définis. La restriction du champ d'action des associations de protection de l'environnement par la loi sur la responsabilité environnementale s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence administrative.

En effet, dans l'affaire de la décharge d'Entressen⁸⁸⁷, un recours fut intenté par le World Wide Fund-France (WWF) et le Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets (CNIID). Le tribunal administratif de Marseille rejette la requête des associations le 13 novembre 2007⁸⁸⁸, « eu égard à leur objet social très large et à leur champ d'action géographique trop vaste ». Le juge administratif confirme ainsi l'arrêté préfectoral du 12 janvier 2006 autorisant l'exploitation du centre de traitement multi-filières de déchets ménagers par la Société Evere SAS. Si la recevabilité des actions associatives pose de nombreuses difficultés, la décision du juge administratif est très critiquable. En effet, la grande majorité des actions associatives sont rejetées au stade de la recevabilité, faute d'intérêt personnel à agir. En l'espèce, le juge relève que la fondation WWF a pour objet « de promouvoir, d'encourager et d'assurer la protection et la conservation de la faune et de la flore, des sites, des eaux, des sols et des autres ressources naturelles (...) » et que « son activité s'exerce sur le territoire national et à l'étranger ». Le CNIID, qui exerce son activité sur l'ensemble du territoire de la République et de l'Union européenne a « pour vocation d'informer le public et de

⁸⁸⁷ Voir *infra*, Seconde partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 2, B. « Les limites à la protection de l'environnement par l'urbanisme », p. 327 et s.

⁸⁸⁸ TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD c/ Préfet des Bouches-du-Rhône*, req. n° 0603118.

manière générale toute personne qui solliciterait sa compétence sur la problématique des déchets, d'agir dans le but de prévenir et de réduire la quantité et la toxicité des déchets de toute sorte, et de favoriser l'émergence du concept de production propre en vue de promouvoir son application dans tous les domaines ». Partant, leur objet social englobait les intérêts concernés par le litige mais le juge a trouvé une parade en considérant que l'intérêt à agir, qui existait, n'était pas adéquat pour justifier leur action.

Pour définir l'adéquation, le juge semble retenir deux critères⁸⁸⁹ : d'une part, l'objet social de l'association ; d'autre part, le cadre géographique d'action. Dans l'affaire *WWF-CNIID* comme dans l'affaire *Association pour la qualité de vie en milieu rural*⁸⁹⁰, le juge estime que les associations requérantes ont un champ territorial trop vaste pour justifier d'un intérêt à agir contre un projet de dimension régionale. La seule exception concerne les associations bénéficiant d'un agrément au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement. L'article L. 142-1, al. 2 dispose que toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 « *justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément* ». Cette présomption d'intérêt à agir pour les associations agréées assouplit le critère de délimitation territoriale exigé par le juge. Dans l'affaire *WWF-CNIID*⁸⁹¹, le CNIID a fait valoir l'agrément reçu sur le fondement de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement. Mais le juge a rejeté cet argument au motif que l'agrément avait été octroyé en juillet 2007, soit postérieurement à la décision préfectorale attaquée⁸⁹². De

⁸⁸⁹ GILLIG David, « L'appréciation par le juge administratif de l'intérêt à agir d'une association de protection de l'environnement contre une autorisation d'exploiter une installation classée », comm. sur CAA Nancy, 10 déc. 2007, *Association Qualité de vie en milieu rural*, req. n° 06NC00111, Environnement, n° 3, mars 2008, comm. 53.

⁸⁹⁰ CAA Nancy, 10 déc. 2007, *Association Qualité de vie en milieu rural*, req. n° 06NC00111 ; Comm. GILLIG David, *op. cit.*

⁸⁹¹ TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD c/ Préfet des Bouches-du-Rhône*, req. n° 0603118.

⁸⁹² Notons qu'avant 2006, l'intérêt à agir était présumé dès lors que l'association était agréée postérieurement à l'introduction du recours devant le juge (CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, req. n° 233119, rec. Leb., tables, p. 1031). Le législateur y a mis un terme par l'insertion d'un cavalier législatif dans la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement (JO n° 163, 16 juillet 2006, p. 10662). Son article 13 modifie l'article L. 142-1 du Code de l'environnement qui pose la présomption de l'intérêt à agir des associations bénéficiant d'une décision d'agrément. Il ajoute que la présomption vaut « *dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément* ».

surcroît, ces deux critères sont cumulatifs. Dans une jurisprudence du 1er avril 2008⁸⁹³, la Cour administrative d'appel de Lyon rejette le recours d'une association de protection de l'environnement contre un arrêté préfectoral relatif au renouvellement et à l'extension de l'exploitation d'une carrière. Les statuts de l'association dénommée « Bien vivre à Saint-Julien » précisaient que l'objet social de l'association est « *la sauvegarde et l'amélioration de notre environnement naturel, patrimonial, social et humain* ». Saisi d'un recours en annulation par l'association, le tribunal administratif annula l'arrêté préfectoral du 6 janvier 2005. La société Delmonico-Dorel, titulaire de l'autorisation d'exploiter, interjeta appel contre ce jugement. Le juge d'appel accueille son recours par un considérant explicite : « *si, compte tenu de ces stipulations et de son appellation, cette association peut être regardée comme ayant un champ d'action se limitant à la seule commune de Saint-Julien-Molin-Molette, elle ne justifie pas, eu égard à la généralité de son objet social, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté* »⁸⁹⁴. Le champ d'action territorial de l'association était adéquat pour agir contre l'arrêté mais l'objet social trop général constituait un obstacle dirimant à la recevabilité de l'action par le juge. La sévérité du juge administratif quant à l'appréciation de ces critères laisse perplexe et donne l'impression d'un jeu de renvoi. La détermination d'un champ d'action territorial réduit rend la précision de l'objet social difficile. En réalité, sur un territoire restreint, les deux critères ne pourraient être réunis que si l'association est constituée pour s'opposer à un « *projet particulier susceptible d'affecter l'environnement local* »⁸⁹⁵. Toutefois, il faudrait que l'association dispose des informations relatives au projet de façon anticipée afin de déposer les statuts antérieurement à la décision attaquée⁸⁹⁶, à peine de voir son recours rejeté. Les exigences restrictives du juge semblent motivées par un souci de sécurité juridique⁸⁹⁷. S'il peut être admis qu'une association régionale ne soit pas compétente pour agir contre un projet d'envergure nationale, le contraire paraît plus regrettable, d'autant plus que le

⁸⁹³ CAA Lyon, 1er avril 2008, *Société Delmonico-Dorel et ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 07LY01399 et 07LY01626 ; comm. TROUILLY Pascal, « Intérêt pour agir », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 96 ; *Droit de l'environnement*, n° 158, mai 2008, Panorama, p. 4.

⁸⁹⁴ CAA Lyon, 1er avril 2008, *idem*.

⁸⁹⁵ TROUILLY Pascal, *idem*.

⁸⁹⁶ TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD*, *op. cit.*

⁸⁹⁷ Récemment consacré comme principe général du droit par le Conseil d'Etat : CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres*, req. n° 288460, 288465, 288474, 288485.

juge retient cette solution, même dans l'hypothèse où l'association dispose de délégations locales⁸⁹⁸.

Par ailleurs, les éléments restrictifs imposés par le juge ne sont pas toujours pertinents. Lors de la procédure d'agrément de l'article L. 141-1, l'association doit préciser le cadre géographique pour lequel l'agrément est sollicité. Ce cadre peut être « *communal, intercommunal, départemental, interdépartemental, régional ou national* »⁸⁹⁹. Selon l'article L. 142-1, toute décision entrant dans l'objet social et produisant des effets dommageables « *sur tout ou partie du territoire* » pour lequel l'association a été agréée, peut être attaquée. Dès lors, si l'association dispose d'un champ d'action national, elle dispose d'un intérêt à agir sur une partie du territoire national : région, département, commune. Or, selon les jurisprudences *WWF-CNIIDD* et *Association Qualité de vie en milieu rural* précitées, un champ d'action national est inadéquat pour former un recours contre une décision à dimension locale. On aboutit à des solutions contradictoires selon que l'association en cause soit agréée ou non : une association agréée au titre de l'article L. 141-1 est recevable à agir contre un projet local⁹⁰⁰ alors qu'une association non agréée voit son recours rejeté pour motif d'inadéquation de son intérêt à agir⁹⁰¹. Il semble que le seul octroi de l'agrément puisse expliquer cette opposition.

En conclusion, alors que le juge judiciaire accueillait avec bienveillance l'action des associations de protection de l'environnement pour réparer le dommage environnemental, la loi sur la responsabilité environnementale couplée à la jurisprudence administrative récente réduisent considérablement le champ d'action de ces associations. La loi de transposition était le texte presque idéal pour constituer la base juridique de référence aux actions associatives. La loi est tout aussi décevante sur la question des garanties financières en cas d'insolvabilité du débiteur. Elle ne comporte

⁸⁹⁸ CAA Nantes, 29 mars 1995, *Syndicat intercommunal d'élimination des ordures ménagères du groupement de mer*, req. n° 93NT00170 ; Cité in GILLIG David, *op. cit.*

⁸⁹⁹ Article R. 141-5, 5° du Code de l'environnement relatif à la procédure d'agrément.

⁹⁰⁰ CAA Bordeaux, 2 décembre 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, req. n° 99BX01363.

⁹⁰¹ TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD*, *op. cit.* et CAA Nancy, 10 déc. 2007, *Association Qualité de vie en milieu rural*, *op. cit.*

aucune disposition tendant à préserver les collectivités publiques des charges de la réparation (b).

b. Les garanties financières

L'autre grande disposition absente de la loi de transposition est la possibilité pour l'Etat de contraindre l'exploitant à constituer des garanties financières. Le problème de l'insolvabilité demeure irrésolu. Pourtant, la directive prévoyait expressément, à l'article 14 des dispositions consacrées aux garanties financières, même si la formulation choisie par les institutions communautaires n'est pas de nature à conduire les Etats à adopter des mesures nationales sur ce point. Evidemment, l'objet de la directive est de fixer un objectif, non des mesures précises. Cependant, la directive est un instrument malléable, et certaines de ses dispositions peuvent avoir un degré de précision plus ou moins avancé. Ainsi, l'article 14 de la directive prévoit que les « *Etats membres prennent des mesures visant à encourager le développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente directive* ». La directive impose aux Etats membres de prendre des mesures d'encouragement. Partant, la contrainte pèse légèrement sur les Etats, libres d'interpréter cet encouragement. La matière ne se prête pas à l'adoption de mesures strictes et l'on a pu constater les difficultés engendrées par l'adoption de telles dispositions dans le Code de l'environnement via la loi relative aux risques technologiques⁹⁰². Le gouvernement pouvait également s'appuyer sur l'article 8 de la directive qui prévoit que l'Etat recouvre les frais exposés pour les mesures de prévention ou de réparation assumés par lui, auprès de l'exploitant, « *notamment par le biais d'une caution ou d'autres garanties appropriées* ».

⁹⁰² Voir Première Partie, ce Titre, Chapitre 2, Section 1 « La loi relative aux risques technologiques, une contractualisation des risques », p. 232 et s.

La constitution de garantie financière n'est pas étrangère au droit interne. Une telle exigence existe à l'article L. 516-1 du Code de l'environnement. Il dispose que « [l]a mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets est subordonnée à la constitution de garanties financières ». L'article précise que ces garanties permettent de couvrir, selon l'installation, la surveillance du site, les interventions en cas d'accident pendant l'exploitation ou à sa fermeture ainsi que la remise en état du site. Nous gageons que l'application du nouveau Titre inséré dans le Code de l'environnement et s'appliquant aux installations classées pour la protection de l'environnement, permettra d'appliquer les dispositions de l'article L. 516-1 pour la prévention et/ou la réparation des dommages environnementaux. Néanmoins, le projet de transposition s'appliquera également aux exploitations soumises à la loi sur l'eau. Or, il n'existe aucune disposition relative à la constitution de garantie financière pour ces installations. Dès lors, comment contrer l'éventuelle insolvabilité de l'exploitant responsable d'un dommage à l'environnement ?

On le constate, si les notions sont définies, elles se fondent parfois sur des termes flous ou ambigus. A l'instar des législations existantes, la loi révèle quelques lacunes, laissant ainsi une place aux magistrats. La jurisprudence aura un rôle important à jouer dans l'éclaircissement des notions utilisées par le législateur. La définition d'une nouvelle police administrative va attribuer la majorité des conflits au juge administratif, mais comme pour la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, le juge judiciaire ne sera pas en reste (§2).

§2. L'évolution nécessaire du rôle de la jurisprudence judiciaire en matière de protection de l'environnement

L'article L. 165-1 du Code de l'environnement dispose désormais que « [l]es décisions de l'autorité [administrative] prises en application du présent titre sont soumises à un contentieux de pleine juridiction ». La compétence sera dévolue au juge administratif, juge des actes de police administrative. Dominique Guihal s'interroge sur l'effet de la transposition de la directive 2004/35 en droit interne⁹⁰³ et notamment sur le rôle du juge judiciaire. L'institution d'une nouvelle police administrative et la compétence du juge administratif vont-ils réduire le domaine jusque là occupé par le juge judiciaire en matière de réparation des dommages à l'environnement ? Si, jusqu'à présent, le juge judiciaire n'a pas indemnisé le préjudice écologique pur, au moins a-t-il joué un rôle certain et efficace pour réparer le « *dommage écologique dérivé* »⁹⁰⁴ (A). La reconnaissance du dommage environnemental autonome va-t-il remettre en cause l'équilibre établi entre les juges administratifs et judiciaires? (B).

A. La place du juge judiciaire dans la réparation des dommages à l'environnement

Les institutions judiciaires exercent différentes fonctions. Elles participent au règlement pacifique des litiges ; elles assurent le respect de l'autorité de la loi ; elles appliquent et interprètent les normes juridiques⁹⁰⁵. « *L'évolution de la place du juge*

⁹⁰³ GUIHAL Dominique, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Communication parue dans la revue *Droit de l'environnement*, n° 151, septembre 2007, p. 230-234.

⁹⁰⁴ TREBULLE François-Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement. Le contentieux civil », *Conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, 2005. Intervention disponible sur le site de la Cour de Cassation, Rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », « 2005 », et « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr>.

⁹⁰⁵ *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Guy CANIVET, Luc LAVRYSEN et Dominique GUIHAL (dir.), Programme des Nations-unies pour l'environnement, Nairobi, 2006, p. 24.

dans le procès civil a conduit certains auteurs à considérer que le procès civil est tout à la fois la chose des parties et celle du juge »⁹⁰⁶. « *Le rôle du juge consiste alors à trancher un litige, mais aussi à apporter une assistance aux parties dans la conduite du procès* »⁹⁰⁷. L'interprétation des textes par le juge permet de combler les lacunes et de contribuer à l'évolution du droit de l'environnement. Ainsi, le juge judiciaire a naturellement trouvé sa place en matière de réparation des atteintes à l'environnement. Malgré l'existence de polices administratives dont le contentieux est dévolu aux juridictions administratives, le juge judiciaire assure la réparation de certains dommages à l'environnement, de façon indirecte, par l'utilisation de théories civilistes comme les troubles de voisinage (2), ou de notions comme le préjudice moral (1).

1. Le recours au préjudice moral

Lorsqu'elles sont confrontées à une demande de réparation d'atteintes à l'environnement, « *les juridictions se gardent le plus souvent d'analyser la nature de ce dommage. Lorsqu'elles le font, elles parlent généralement d'un préjudice moral, ce qui est une façon d'exclure qu'il puisse s'agir du dommage écologique pur* »⁹⁰⁸. Le préjudice est défini comme « *le dommage subi par une personne dans son intégrité physique (préjudice corporel, esthétique), dans ses biens (préjudice patrimonial, pécuniaire, matériel) dans ses sentiments (préjudice moral) qui fait naître chez la victime un droit à réparation* »⁹⁰⁹. Pour être indemnisé, la Cour de cassation rappelle que le préjudice moral, comme tout préjudice doit être personnel, direct et certain⁹¹⁰. Dans cette espèce, la Cour casse partiellement l'arrêt de la Cour d'appel de Montpellier qui exigeait la preuve de liens affectifs particuliers au motif que « *la seule preuve exigible est celle*

⁹⁰⁶ CADIET Loïc et JEULAND Emmanuel, *Droit judiciaire privé*, Litec, 2006, n° 516, cité in VERGES Etienne, « Procès civil, procès pénal : différents et pourtant si semblables », *D.*, 2007, p. 1441.

⁹⁰⁷ VERGES Etienne, *ibidem*.

⁹⁰⁸ GUIHAL Dominique, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Communication parue dans la revue *Droit de l'environnement*, n° 151, septembre 2007, p. 230-234.

⁹⁰⁹ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, Paris, 2004, V° *Préjudice*, p. 692.

⁹¹⁰ Cass. Civ. 2ème, 16 avril 1996, *Consorts Biscan* ; note JOURDAIN Patrice, *RTD Civ.*, 1996, 627 et *D.*, 1997, p. 31.

d'un préjudice personnel, direct et certain ». Dès lors, rien ne différencie le préjudice moral d'un autre type de préjudice. C'est sur le fondement de l'article 1382 du Code civil qui dispose que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* », que le juge judiciaire va reconnaître le préjudice moral, notion qu'il va utiliser pour admettre la responsabilité et la réparation des atteintes à l'environnement. Le recours à la notion de préjudice moral pour ce contentieux s'explique par la difficulté pour le juge judiciaire de trouver un fondement juridique à la reconnaissance d'un préjudice objectif. L'avant-projet de réforme du droit des obligations permettrait la réparation directe du préjudice collectif puisqu'il « *mentionne la lésion d'intérêts collectifs parmi les préjudices réparables. Par ces termes, c'est bien le dommage écologique que les auteurs ont entendu viser, ainsi qu'ils le précisent dans une note* »⁹¹¹.

Néanmoins, si la méthode est utilisée, elle reste inadaptée : la reconnaissance du préjudice moral par le juge se heurte à une difficulté. Comment démontrer le caractère personnel du préjudice, c'est-à-dire l'existence d'un intérêt personnel à agir et de dommages qui présentent des répercussions sur les personnes, alors qu'ici seul l'environnement est touché ?⁹¹². La tâche est difficile, à moins de combiner le préjudice moral avec la notion de préjudice collectif. En effet, comment établir un préjudice personnel pour un dommage qui ne lèse aucun droit patrimonial, sauf à considérer qu'il s'agit d'une lésion du patrimoine commun ? Mais même dans ce cas, comment définir le titulaire du droit lésé ? Est-ce l'homme en tant qu'individu ou est-ce l'humanité toute entière ?

Pour contourner ces difficultés, le juge s'attèle, depuis les années 1970 à faciliter l'accès des associations de protection de l'environnement aux prétoires. Le rôle des associations est trop souvent méconnu. Parfois considérées comme intéressées ou vindicatives, elles jouent pourtant un rôle de relais entre le public et les institutions, que ce soit en matière d'information du public, de consultation ou de défense des intérêts environnementaux. Par ailleurs, plus que la reconnaissance de leur droit d'agir en justice, les associations militent devant le juge pour obtenir une restauration de l'environnement. Elles demandent systématiquement la publicité des décisions de justice

⁹¹¹ GUIHAL Dominique, *idem*.

⁹¹² NEYRET Laurent, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », *op. cit.*

et « *veulent fondamentalement la réparation en nature* »⁹¹³. L'accroissement des recours contentieux par les associations souligne les lacunes qui existent encore en matière de participation ou de consultation. Devant le juge administratif, la loi du 2 février 1995, dite « Loi Barnier »⁹¹⁴ pose une présomption d'intérêt à agir pour les associations agréées. L'article L. 142-1, al. 2 dispose que « *[t]oute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément* ». Néanmoins, et en vertu de l'article L. 142-1, al. 1, toute association dont l'objet est de protéger l'environnement peut agir devant le juge administratif. Devant le juge judiciaire, l'agrément de l'association n'est pas non plus nécessaire⁹¹⁵. Le juge exige alors la seule lésion d'un intérêt patrimonial ou moral défendu par l'association⁹¹⁶. Cependant, les associations agréées agissant devant le juge civil ont la possibilité d'exercer « *les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement (...)* »⁹¹⁷. Nous comprenons ici toute l'ampleur que constitue la reconnaissance d'un droit subjectif à l'environnement par la Charte constitutionnelle. L'admission d'un tel préjudice permettrait à un requérant individuel d'invoquer un préjudice particulier résultant d'une atteinte à l'environnement, instaurant une conception individualiste du préjudice environnemental⁹¹⁸. Néanmoins, la doctrine émet de nombreuses réticences et

⁹¹³ BUSSON Benoist, « Le rôle des acteurs dans le nouveau dispositif : les ONG », propos recueillis lors du colloque « La réparation des atteintes à l'environnement », Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris.

⁹¹⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), JO n° 29, 3 février 1995, p. 1840 et rectificatifs au JO n°44, 21 février 1995, p. 2755.

⁹¹⁵ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Thémis, Droit public, Paris, 2007, p. 239.

⁹¹⁶ CLEMENT Jean-Nicolas, « L'agrément d'une association de défense de l'environnement lui confère-t-il un intérêt à agir devant le juge judiciaire? », note sur TGI Cherbourg, COGEMA c/ Greenpeace, *BDEI*, n° 2, 1998, p. 16.

⁹¹⁷ Voir Boutonnet Mathilde, « L'assouplissement des conditions de recevabilité de l'action civile des associations participant à la protection de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2007, comm. 63 sous Cass. Civ. 2ème, 7 déc. 2006, pourvoi n° 05-20.297, Cass. Civ. 2ème, 16 nov. 2006, pourvoi n° 05-19.062 et Cass. Civ. 2ème, 5 oct. 2006, pourvoi n° 05-17.602.

⁹¹⁸ THEVENOT Jean, « Environnement et préjudice moral : observations sur les contentieux en réparation », *D.*, 1994, p. 225.

d'aucuns estiment que la reconnaissance d'un tel préjudice ne dispense pas le requérant « de rapporter la preuve que le dommage écologique invoqué lui cause un préjudice personnel et direct »⁹¹⁹. C'est ainsi que les requérants ont recours au préjudice collectif, particulièrement adapté au droit de l'environnement, puisque par définition, les atteintes à l'environnement lèsent les intérêts de toute la communauté.

Cependant, ce préjudice collectif doit répondre aux règles de la responsabilité civile, à l'instar du préjudice moral, pour que la requête soit considérée comme recevable. L'intérêt à agir de l'association doit donc être direct, certain et personnel. Or la difficulté du préjudice collectif réside dans le fait qu'il est nécessairement empreint d'intérêt général. L'association doit donc démontrer qu'au-delà de l'intérêt général qu'elle entend défendre, elle se trouve lésée personnellement, à travers l'objet pour lequel elle est constituée. Néanmoins, l'exigence d'un intérêt personnel n'est, semble-t-il, pas contradictoire avec la lésion d'un préjudice moral écologique plus englobant. Ainsi, la Cour de Cassation a pu considérer, à propos de la mort d'un balbuzard-pêcheur, espèce protégée, qu'« en raison de son objet, qui est d'étudier et de protéger les oiseaux migrateurs, l'association C.O.R.A. était directement intéressée par les actes mettant en péril les espèces qu'elle s'est donnée pour mission de protéger, et qu'elle a subi, du fait de la mort du rapace, un préjudice moral, direct et personnel en liaison avec le but et l'objet de ses activités (...) »⁹²⁰. Le juge accueille largement la recevabilité des actions associatives. Laurent Neyret constate ainsi que « d'un point de vue processuel, le juge reconnaît la notion de préjudice collectif et étend la notion de préjudice »⁹²¹.

Outre la reconnaissance de réparations sans qualification du préjudice ou par le recours à un préjudice moral dont les contours restent incertains, le juge judiciaire a utilisé d'autres instruments pour permettre l'application du droit (2).

⁹¹⁹ LITTMANN-MARTIN M. -J. et LAMBRECHTS C., « La spécificité du dommage écologique - Rapport général », in *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Colloque de Nice des 21 et 22 mars 1991, Economica, 1992, p. 65 s., cité in THEVENOT Jean, *ibidem*.

⁹²⁰ Cass. Civ. 1ère, 16 novembre 1982, pourvoi n° 81-15550, Bull. Civ., I, n° 331.

⁹²¹ NEYRET Laurent, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », *idem*.

2. La modernisation de la théorie des troubles de voisinage

L'absence de règle juridique pour réparer les atteintes à l'environnement et le dommage environnemental a conduit les juges à utiliser des subterfuges. L'utilisation de la théorie jurisprudentielle des troubles de voisinage⁹²² s'inscrit dans un mouvement d'objectivation du droit de la responsabilité⁹²³. Comme le souligne Agathe Van Lang⁹²⁴, envisager la responsabilité en matière d'atteinte à l'environnement fait nécessairement référence au principe pollueur-payeur. Selon la directive 2004/35⁹²⁵, ce principe impute la responsabilité de la pollution et la réparation des dommages à l'exploitant d'une installation classée. La faute n'est exigée que pour l'atteinte à certains milieux, reconnaissant ainsi une responsabilité sans faute (article. 3.1, a). La plupart du temps, la réparation repose sur la simple constatation objective d'une pollution, indépendamment de toute autorisation de rejet dont l'exploitant serait titulaire⁹²⁶. Le droit de propriété est donc limité. Le propriétaire ne peut pas exercer son droit dans l'intention de nuire à autrui, sans quoi il commet une faute engageant sa responsabilité. L'abus de droit est caractérisé lorsqu'on exerce son droit « *dans l'intention de nuire à autrui, sans utilité pour soi-même, ou, à la rigueur, lorsqu'on l'exerce sans motifs sérieux et légitime* »⁹²⁷. Si la théorie des troubles de voisinage est préférée au concept d'abus de droit⁹²⁸, c'est simplement que la mise en oeuvre de la responsabilité pour troubles anormaux de voisinage n'appelle aucune faute, contrairement à la théorie de l'abus de droit. En matière d'atteinte à l'environnement, le rapport de la preuve peut se révéler très

⁹²² Notons que l'avant-projet de réforme du droit des obligations transcrit cette création prétorienne à l'article 1361 de l'avant-projet qui dispose : « *le propriétaire, le détenteur ou l'exploitation d'un fonds, qui provoque un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage, est de plein droit responsable des conséquences de ce trouble* ». *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, CATALA Pierre, 1er septembre 2005, La Documentation Française, 2006, 208 p.

⁹²³ VAN LANG Agathe, *op. cit.*, p. 270.

⁹²⁴ *Ibidem*.

⁹²⁵ Directive 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, JOUE L. 143 du 30 avril 2004, p. 56.

⁹²⁶ Rappelons que l'article L. 514-19 du Code de l'environnement dispose que « *[l]es autorisations sont accordées sous réserve des droits des tiers* ».

⁹²⁷ TERRE François et SIMLER Philippe, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, Précis, 7ème éd., 2006, Paris, n° 326, p. 262.

⁹²⁸ Citons la très célèbre affaire *Clément-Bayard* où la théorie de l'abus de droit fut appliquée au propriétaire qui édifiait des piques munies de pointes acérées, destinées à déchirer les ballons dirigeables sortant du hangar voisin ; T. Civ. de Compiègne, 12 février 1913 ; note JOSSERAND Louis, *DP*, 1913, 2, 177 ; CA, Amiens, 12 novembre 1913 ; Cass. Req., 3 août 1915 ; *DP*, 1917, 1, 79 et *S.*, 1920, I, 300.

complexe, notamment pour les sols pollués où les dommages ne se manifestent que plusieurs années après le fait originaire de pollution. Dès lors, une responsabilité objective permet la réparation du dommage sur le simple fondement du constat de la pollution. C'est ainsi que le juge judiciaire a eu recours à la théorie des troubles de voisinage pour fonder la responsabilité et la réparation.

Ainsi que le souligne François-Guy Trébulle⁹²⁹, la théorie des troubles de voisinage est résolument liée au droit de l'environnement puisqu'elle est apparue en 1844 dans une affaire de pollution industrielle⁹³⁰. Cette théorie repose sur l'idée que « *la vie en société impose certains inconvénients normaux de voisinage, tels que des pollutions et nuisances, admissibles jusqu'à un certain seuil qui varie selon les lieux et les quartiers. Lorsqu'il y a dépassement de ce seuil, le trouble devient excessif ou anormal, et le droit à réparation est admis* »⁹³¹. Il doit exister un rapport d'équilibre entre fonds voisins⁹³². Il en résulte que certaines pollutions considérées comme « normales » ne donneront pas lieu à réparation, même si elles entraînent une gêne. Michel Prieur qualifie cette théorie de « *régime désuet et ségrégationniste qui sert la politique de développement industriel et de croissance illimitée* »⁹³³. La distinction selon les lieux conduit effectivement à considérer qu'une même pollution puisse d'un côté donner lieu à réparation parce qu'elle touche, par exemple un quartier résidentiel, et d'un autre côté, être considérée comme normale lorsqu'elle se manifeste dans un quartier ouvrier⁹³⁴. En 1986⁹³⁵, la Cour de cassation va formuler en tête de l'arrêt, le principe selon lequel « *nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage* »⁹³⁶. Cela étant, que faut-il entendre par anormalité du trouble?

⁹²⁹ TREBULLE François-Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement. Le contentieux civil », *Conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, 2005. Intervention disponible sur le site de la Cour de Cassation, Rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », « 2005 », et « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr>.

⁹³⁰ Cass. Civ., 27 novembre 1844 ; S., 1844, 1, 211 ; DP, 1845.1.13.

⁹³¹ VAN LANG Agathe, *op. cit.*, p. 277.

⁹³² TERRE François et SIMLER Philippe, *op. cit.*, n° 327, p. 262.

⁹³³ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5ème éd., 2004, n° 1159, p. 924.

⁹³⁴ *Ibidem*.

⁹³⁵ Cass. Civ. 2ème, 19 novembre 1986, pourvoi n° 84-16379, Bull., 1986, II, n° 172, p. 116.

⁹³⁶ TREBULLE François-Guy, « Les techniques contentieuses au service de l'environnement. Le contentieux civil », *idem*.

En matière d'appréciation de l'anormalité du trouble, la Cour de cassation nous rappelle que les juges du fond sont souverains. Dans un récent arrêt du 10 mai 2007⁹³⁷, les requérants, propriétaires d'une maison, se plaignaient d'une adjonction de canalisations sur leur immeuble et sans leur autorisation de la part de leurs voisins, ainsi que de dégâts causés à leur toiture. Confirmant l'arrêt de la Cour d'appel sur ce point, la Cour souligne que « *c'est dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation des éléments de preuve qui lui étaient soumis que la cour d'appel, par une décision motivée, a jugé que les canalisations litigieuses, apposées sur leur immeuble sans leur autorisation, étaient constitutives pour M. et Mme Y... d'un trouble anormal de voisinage et que M. et Mme Z...devaient être condamnés à réparer* ». Néanmoins, si la seule existence du trouble permet d'engager la responsabilité sans faute du commettant, le trouble doit répondre à un autre critère. En plus d'être anormal, il doit être continu. Une espèce du 5 février 2004 illustre la continuité du trouble⁹³⁸. De nombreux arbres plantés dans le terrain de M. X... s'étaient abattus sur le terrain de Mme Y... durant la tempête de l'hiver 1999, empêchant l'exploitation d'une parcelle de 40 ares par Mme Y... tandis que d'autres menaçaient de s'écrouler. Mme Y..., devant les demandes infructueuses adressées à M. X... de prendre les mesures nécessaires pour procéder à l'enlèvement des arbres, saisit le juge pour trouble anormal de voisinage. La Cour d'appel de Riom donne raison à la requérante par une décision du 21 mars 2002. M. X...forme un pourvoi en cassation en relevant d'une part, que la chute des arbres relevait d'un cas de force majeure de par l'imprévisibilité et le caractère insurmontable de la tempête et d'autre part, que la cour d'appel ne relève aucun trouble anormal de voisinage par l'abstention dont a fait preuve le défendeur. Dans un arrêt du 5 février 2004, la Cour de cassation rejette le pourvoi en affirmant qu'« *il ressort que les troubles, qui, en raison de leur durée, ne résultaient plus d'un cas de force majeure, excédaient les inconvénients normaux de voisinage, la Cour d'appel a légalement justifié sa décision* ». Si la caractérisation des troubles de voisinage ne résulte d'aucune faute, elle peut tout

⁹³⁷ Cass. Civ. 2ème, 10 mai 2007, M. Z..., pourvoi n° 06-13353 (non publié).

⁹³⁸ Cass. Civ. 2ème, 5 février 2004, M. X..., pourvoi n° 02-15206 ; Bull. 2004, II, n°49, p. 40 ; Obs. JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent , *RDI*, mai-juin 2004, n° 3, p. 258-260 ; Obs., JOURDAIN Patrice, *RTD Civ*, octobre-décembre 2004, n° 4, p. 740-742, « Trouble anormal de voisinage pour non-enlèvement d'arbres tombés, à la suite d'une tempête sur un terrain voisin », *D.*, 2004, p. 2520 ; Comm. REBOUL-MAUPIN Nadège, « Troubles anormaux de voisinage : le critère de la continuité est nécessaire », *D.*, 2004, p. 2468.

autant résulter d'une non-action. La continuité du trouble était caractérisée par les deux années qui s'étaient écoulées entre les faits et la saisine du juge. L'exigence de continuité est-elle pour autant une condition *sine qua non* de la caractérisation du trouble ? La formulation du juge suprême tend à combiner anormalité et durabilité du trouble. Nadège Reboul-Maupin souligne malgré tout que certains juges du fond relèvent que « *l'anormalité peut être retenue même en l'absence de durabilité du trouble* »⁹³⁹. En l'espèce, l'anormalité du trouble découle de sa durabilité. Si la force majeure peut être caractérisée lors de la survenance du dommage, le fait pour le propriétaire de laisser la situation née du fait dommageable perdurer pendant deux ans est constitutive d'un trouble anormal. Dès lors, le trouble est caractérisé dès sa survenance, mais son anormalité n'est due qu'à la subsistance de la situation née du fait dommageable. Il semble que l'anormalité du trouble soit bel et bien associée à sa continuité. Le trouble anormal doit donc être important, durable, répétitif, inhabituel et dépasser un seuil de tolérance s'appréciant selon les circonstances de temps et de lieu⁹⁴⁰. Plusieurs auteurs ont déjà requalifié la théorie des troubles de voisinage en responsabilité pour risques⁹⁴¹.

Cette requalification peut s'appuyer, de façon pertinente sur un arrêt de la Cour de Cassation du 24 février 2005⁹⁴². En l'espèce, les époux X se plaignaient du préjudice esthétique causé par le stockage de matériels usagers ainsi que du risque d'incendie que faisait courir le stockage de paille sur l'exploitation agricole voisine de Mme Y. La Cour d'appel d'Orléans accueillait la requête des époux X sur le fondement de la théorie des troubles de voisinage par un arrêt du 10 novembre 2003. Elle ordonna à Mme Y de supprimer tout dépôt de paille et de déplacer les matériels usagers stockés à moins de 25 mètres du fonds voisin. Saisie en pourvoi, la Cour de Cassation consacre la prise en compte du préjudice esthétique dans le cadre de cette théorie. Elle souligne en effet que « *l'importance de ces dépôts ou stationnements prolongés de matériels hors d'usage ou*

⁹³⁹ GAILLOT -MERCIER, *Rép. civ. Dalloz, V° Troubles de voisinage*, n° 62 ; CA Paris 12 janv. 1999, *Constr.-urb.* 1999, n° 186, note SIZAIRE D., cité in REBOUL-MAUPIN Nadège, « Troubles anormaux de voisinage : le critère de la continuité est nécessaire », *op. cit.*, p. 2468.

⁹⁴⁰ MALAURIE Philippe et AYNES Laurent, *Les biens*, Defrénois, Droit civil, 2ème éd., 2005, Paris, n° 1071, p. 318.

⁹⁴¹ TERRE François et SIMLER Philippe, *Droit civil. Les biens*, *op. cit.*, n° 327, p. 263 ; FLOUR Jacques, AUBERT Jean.-Luc. et SAVAUX Eric., *Les obligations, Le fait juridique*, t. 2, Armand Colin, 11ème éd., 2005, Paris, n° 127 cité par REBOUL-MAUPIN Nadège, « Troubles anormaux de voisinage : le critère de la continuité est nécessaire », *D.*, 2004, p. 2468.

⁹⁴² Cass. Civ. 2ème, 24 février 2005, pourvoi n° 04-10362, *Bull.* 2005, II, n° 50, p. 46.

usagés, à proximité immédiate du fonds voisin, était source d'une gêne esthétique anormale pour ceux-ci ». La solution était justifiée dans la mesure où la superficie du terrain agricole permettait de stocker les matériels en un endroit plus éloigné des fonds voisins. La partie la plus intéressante de l'arrêt concerne la consécration du risque comme fondement de la théorie des troubles de voisinage. En effet, la Cour retient que « *compte-tenu du risque indéniable qu'elle faisait courir à l'immeuble des époux X..., la proximité immédiate du stockage de paille de Mme Y... constituait pour ceux-ci un trouble anormal de voisinage, auquel il devait être remédié* ». Les juges retiennent le risque de dommage alors que classiquement, ils exigent la réalisation du dommage pour retenir la responsabilité⁹⁴³. La Cour semble ici consacrer la fonction préventive de la théorie des troubles anormaux de voisinage⁹⁴⁴.

Les juges civils disposent de moyens plus ou moins adaptés à la réparation des dommages environnementaux. Le droit privé, et plus particulièrement le droit civil, « *n'apparaît donc pas irrémédiablement hermétique au dommage environnemental* »⁹⁴⁵. L'utilisation de théories et de concepts purement civilistes est un moindre mal. Si le juge est aujourd'hui cantonné à l'utilisation de la théorie des troubles de voisinage ou à la reconnaissance d'un préjudice moral, le projet de loi de transposition risque de réduire son domaine d'action en créant une nouvelle police administrative spéciale. Quel sera le partage de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire? (B).

B. Le rôle résiduel du juge judiciaire ?

Les règles applicables en matière de compétence juridictionnelle vont donner compétence au juge administratif pour connaître des actes pris sur le fondement de la

⁹⁴³ COUTANT Jean-François et SALVADOR Olivier, « Actualité des troubles anormaux de voisinage », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 273.

⁹⁴⁴ *Ibidem*.

⁹⁴⁵ GUIHAL Dominique, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », *op. cit.*

nouvelle police créée par la loi sur la responsabilité environnementale, à l'instar des autres polices spéciales existant en matière d'environnement. Toutefois, l'existence d'une police administrative spéciale en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement n'empêche pas l'action du juge civil. Ainsi, la Cour de cassation a pu rappeler récemment que *« si les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le fonctionnement d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cet établissement pourrait causer pour l'avenir, c'est à la condition que ces mesures ne contrarient point les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la santé et de la salubrité publiques »*⁹⁴⁶. L'espèce présente une combinaison intéressante de la théorie des troubles de voisinage vue précédemment et de la possibilité pour le juge judiciaire, de prescrire des mesures à l'exploitant d'une installation classée. Revenons brièvement sur les faits. Les trois requérants ont assigné M. A... agriculteur et éleveur de porcs conformément à l'autorisation administrative dont il disposait en vertu de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, en cessation des troubles de voisinage occasionnés et en paiement de dommages et intérêts. La Cour d'appel avait constaté les troubles de voisinages et ordonné la suspension des activités sous peine d'une astreinte par jour de retard si les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble, notamment les nuisances olfactives, n'étaient pas mises en oeuvre, dans l'année à compter de la notification de l'arrêt. A l'appui de son pourvoi, M. A... faisait valoir deux arguments. D'une part, le requérant soulignait que les troubles anormaux n'étaient pas caractérisés. Le juge suprême rejeta ce moyen au motif qu'il avait pour seul but de remettre en cause le pouvoir souverain des juges du fond en matière d'appréciation de l'anormalité du trouble. D'autre part, le second moyen consistait à dire que les mesures prescrites par la Cour d'appel étaient prises en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs. Pour répondre, la Cour de cassation rappelle la compétence du juge judiciaire pour prendre des mesures complémentaires en matière d'installations classées, à condition que ces mesures ne contrarient pas les prescriptions déjà édictées par l'autorité administrative. En l'espèce, le requérant ne démontrait pas la contradiction avec d'éventuelles mesures administratives.

⁹⁴⁶ Cass. Civ. 1ère, 13 juillet 2004, M. A..., pourvoi n° 02-15176; Bull. 2004, I, n° 209, p. 174.

Il est ainsi admis qu'en matière d'installations classées, les juges judiciaires peuvent ordonner des contraintes plus rigoureuses que les prescriptions administratives ou suspendre le fonctionnement d'une installation classée. En revanche, il leur est proscrit d'ordonner l'arrêt définitif d'une telle exploitation, ou de prescrire des mesures qui reviendraient à compromettre la survie de l'établissement⁹⁴⁷. Nous pouvons procéder à une analogie avec la nouvelle police administrative spéciale créée par la loi de transposition de la directive 2004/35. Si, en matière de contentieux d'installations classées, les requêtes tendent majoritairement à réparer des dommages patrimoniaux ou des troubles de voisinage, le projet de loi ne concerne que les dommages environnementaux. Pour Dominique Guihal, « *la liberté de choix des mesures réparatrices par le juge judiciaire ne sera pas différente selon que l'instance introduite devant lui poursuivra des fins directement et exclusivement anthropocentristes ou qu'elle tendra au rétablissement d'un "service écologique" rendu par le milieu* »⁹⁴⁸. Dès lors, les tribunaux judiciaires auraient la faculté d'imposer des travaux supplémentaires de dépollution afin de supprimer tout risque pour la santé humaine⁹⁴⁹, sans préjudice des mesures prescrites par l'autorité administrative compétente.

Le juge judiciaire continuera de jouer un rôle en la matière mais une évolution est à préconiser. La reconnaissance et la consécration de la notion de préjudice environnemental par la loi nécessiteront de faire évoluer la notion de préjudice tel qu'on l'entend en droit interne, vers un préjudice collectif. Les associations de protection de l'environnement auront dès lors un intérêt à agir, sans avoir besoin de démontrer la lésion d'un intérêt personnel et pourront utilement saisir le juge judiciaire aux fins de réparation d'un dommage à l'environnement. Les prémices d'un progrès sont données par le juge judiciaire. Le 4 octobre 2007⁹⁵⁰, le Tribunal de grande instance de Narbonne reconnaît le préjudice environnemental subi par le patrimoine naturel du parc régional de la Narbonnaise. A l'origine des faits, la SARL SOFT, usine de conditionnement de produits phytosanitaires a laissé s'écouler des pesticides dans les eaux de l'étang de

⁹⁴⁷ TC, 23 mai 1927, *Sieurs Neveux et Kohler*, n° 755.

⁹⁴⁸ GUIHAL Dominique, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », *op. cit.*, p. 6.

⁹⁴⁹ *Ibidem*.

⁹⁵⁰ TGI Narbonne, 4 octobre 2007, *Parc naturel régional de la Narbonnaise c/ SARL SOFT*, req. n° 935/07 ; Comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.

Bages-Sigean. Après avoir reconnu le préjudice moral subi par le parc naturel⁹⁵¹, le tribunal souligne que le parc, « *compte tenu de sa mission légale, en l'état des dommages causés par la SARL SOFT au patrimoine naturel compris dans son périmètre, justifie donc d'un intérêt direct à obtenir réparation du préjudice environnemental subi par le patrimoine naturel du parc* ». La SARL SOFT est condamnée à 10 000 euros en réparation de ce préjudice. Cette jurisprudence est rendue dans la droite ligne de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation⁹⁵². C'est la mission spéciale confiée au parc naturel qui lui confère la possibilité de former une action civile pour demander réparation du préjudice personnel subi du fait du dommage causé au patrimoine naturel⁹⁵³.

L'étude de la loi relative à la responsabilité environnementale mène à une conclusion nuancée. Tout d'abord, la transposition a su garder l'esprit de la directive telle qu'adoptée en 2004. Par exemple, la référence répétée aux services écologiques est une avancée importante en ce qu'elle vise directement les fonctions écologiques remplies par les milieux protégés. La loi ne considère pas seulement les services rendus à l'homme : elle envisage la protection des services écologiques que les milieux naturels se rendent mutuellement.

Toutefois, la loi a opéré une transposition minimale sans poser d'exigences plus sévères, ce que le droit communautaire permet. Ainsi, bien que la directive ait ouvert la voie aux Etats membres pour réserver une place aux associations de protection de l'environnement dans la réparation du dommage environnemental, la loi de transposition ne leur confère qu'un rôle mineur et ambigu. Alors que les juges administratifs ont tendance à rejeter les recours de ces associations pour inadéquation de l'intérêt à agir ou

⁹⁵¹ Le jugement affirme qu' « *En l'état de la pollution des eaux imputée à la SARL SOFT par le déversement d'une quantité importante de chlorpyrifos-éthyl aux conséquences néfastes sur la faune et la qualité de l'eau, l'atteinte, à l'image de " parc naturel régional ", à sa réputation, celui-ci étant chargé de sauvegarder et de gérer au mieux le patrimoine naturel est avéré* ».

⁹⁵² Voir notamment, Cass. Crim., 8 mars 1995, pourvoi n° 94-82556, Bull. Crim., n° 93, p. 232 et Cass. Crim., 7 avril 1999, pourvoi n° 98-80067, *Droit de l'environnement*, n° 171, 1999, Panorama de jurisprudence, p. II, cités in DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », comm. sur TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010, *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 211.

⁹⁵³ DUMONT Thomas, *ibidem*.

objet social trop large, la loi était l'occasion d'éclaircir leur potentialité d'action. Peut-être est-ce l'occasion pour le juge judiciaire de manifester son rôle en matière de protection de l'environnement. Précurseur de l'utilisation du préjudice moral pour reconnaître la réparation des dommages environnementaux, le juge judiciaire conservera une place importante dans ce contentieux : malgré l'instauration d'une nouvelle police administrative spéciale, le champ d'application de la loi reste limité aux dommages causés aux eaux, aux sols, aux espèces et habitats.

Conclusion du Chapitre 2

L'étude du cadre juridique relatif aux sols pollués en droit français démontre que les textes se saisissent principalement des conséquences du problème. La politique menée dans les années 1990 avait pour objet de gérer les sites contaminés et leurs effets. Contextualisées par l'affaire Métaleurop, les dispositions relatives aux sols pollués dans la loi relative aux risques technologiques sont décevantes. Ainsi, l'instauration d'une obligation d'information en cas de vente d'un terrain potentiellement pollué tend davantage à protéger l'acquéreur que préserver le sol de toute pollution. De même, la loi relative à la responsabilité environnementale ne semble pas achever la reconnaissance du dommage écologique. La transposition reprend les termes de la directive sans pour autant suivre les invitations des institutions communautaires. Ainsi par exemple, aucun dispositif financier contraignant n'est mis en place. La transposition était aussi l'occasion pour les parlementaires de se positionner sur la question de la responsabilité de sociétés mères vis à vis de leur filiales polluantes, au lendemain de l'affaire Métaleurop. L'absence de prise de position sur ce point révèle la dimension du problème : l'adoption d'une disposition nationale relative à la responsabilité solidaire des sociétés mères risquerait de faire fuir les industriels vers d'autres pays à la législation moins contraignante. Cet exemple souligne le fragile équilibre qui doit être maintenu entre protection de l'environnement et développement économique et industriel et la nécessaire communautarisation de la politique de protection des sols.

Conclusion du Titre 2

L'analyse des instruments juridiques communautaires et nationaux de lutte contre la pollution des sols met en perspective la différence d'approche retenue. Depuis l'adoption de la Charte européenne des sols en 1972, l'Europe s'est engagée dans une démarche de protection des sols et de leurs fonctions tandis que la France a lancé une politique de gestion des sols pollués au début des années 1990. Ce constat illustre la divergence qui existe dans l'appréhension du sol : le droit européen et communautaire considère le sol comme un milieu vivant remplissant un rôle et doté de fonctions nécessaires à la vie tandis que le droit français l'appréhende comme un support pour le développement des activités humaines. Ce faisant, ces politiques présentent un point commun : elles dissocient la surface du sol de son contenu.

L'évolution des règles juridiques vers une utilisation des sols plus respectueuse de leurs fonctions nécessite des changements profonds dans l'appréhension de l'objet comme un tout. L'apparition de nouveaux concepts, comme celui de service écologique, et l'intervention des juges tendant à construire des mécanismes d'interprétation favorables à la protection du sol ont amorcé le mouvement. Dès lors, le statut juridique des zones industrielles littorales polluées tend à se remodeler.

Conclusion de la première Partie

La législation environnementale évolue vers une plus grande prise en compte des atteintes à l'environnement indépendamment de toute lésion d'intérêts patrimoniaux. La reconnaissance du dommage environnemental permet la transition d'une vision anthropocentriste vers une protection de l'environnement en tant que bien commun.

L'étude de cette première partie a permis de démontrer que la prise en compte des sols en tant que milieu s'est faite tardivement. Les sols furent d'abord protégés pour l'intérêt qu'ils présentent comme surface à occuper. Partant, la protection des sols comme milieu fut négligée. Les premières réglementations relatives aux sols pollués tendaient essentiellement à les réhabiliter pour les rendre propres à l'usage qui leur était destiné et non à protéger leurs fonctions écologiques. Face à l'absence de dispositions adéquates, les institutions et les juges ont utilisé des outils qui étaient à leur disposition mais inadaptés à l'objectif visé. Ce constat, lié à l'accélération de la dégradation des sols en Europe et à des éléments factuels, a conduit les législateurs communautaire et national à adopter des normes spécialisées. L'étude de ces législations relatives à la protection des sols démontre que le sol est aujourd'hui protégé pour les fonctions qu'il remplit et les services écologiques rendus. L'avancée paraît considérable dans la mesure où le dispositif ainsi mis en place semble remettre en cause certaines prérogatives liées au titre de propriété. L'utilisation du sol doit désormais s'effectuer sans porter préjudice aux fonctions écologiques. D'une politique de gestion des sites et sols pollués, le droit passe à une politique de protection des sols.

Cependant, les dispositifs élaborés sont encore insuffisants. D'une part, les normes juridiques instaurées ne prennent pas en compte certains éléments fondamentaux. Par exemple, la transposition du droit communautaire se fait *a minima*, et parfois même à tendance à éluder des dispositions portant sur un sujet sensible telle la résolution du problème de l'insolvabilité du débiteur de l'obligation de dépollution. D'autre part, l'adoption de normes spécifiques contribue à la stratification du droit de l'environnement. La superposition des régimes juridiques rend le travail d'application

difficile, qu'il s'agisse des acteurs de premier plan comme les industriels ou les collectivités locales, ou du juge qui élabore parfois des montages juridiques pour parvenir à réparer certaines atteintes à l'environnement. Les outils ne peuvent pas prévoir avec précision les évolutions du droit de l'environnement. Il semble qu'il faille aller au delà d'une simple normalisation. L'évolution de la société et des préoccupations semble tendre vers une remise en cause profonde de l'appréhension de la protection et de la gestion de l'environnement et notamment de son élément « sol ». S'il est aujourd'hui protégé pour ses services écologiques rendus à l'homme et aux autres éléments de l'environnement, cette mutation en appelle d'autres, notamment une mutation du droit de propriété.

SECONDE PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA POLLUTION DES SOLS SUR LES ZONES INDUSTRIELLES LITTORALES : UN STATUT JURIDIQUE REMODELÉ

SECONDE PARTIE

LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA POLLUTION DES SOLS SUR LES ZONES INDUSTRIELLES LITTORALES : UN STATUT JURIDIQUE REMODELÉ

Depuis ses balbutiements dans les années 1970⁹⁵⁴, le droit de l'environnement a subi des mutations profondes pour devenir un droit à l'environnement⁹⁵⁵. Constitutionnalisé par la Charte de l'environnement⁹⁵⁶ et consacré par la jurisprudence⁹⁵⁷, il garantit aujourd'hui une protection indépendante des intérêts de l'homme. Son application passe par différentes législations traitant chacune d'un élément de l'environnement, comme l'eau, l'air, le littoral... Les règles relatives à la protection des sols sont dispersées parmi ces instruments, créant un régime juridique *sui generis*. Ce maquis juridique manque de clarté : l'éparpillement des règles forme un ensemble incohérent, difficilement lisible par les autorités compétentes pour les appliquer. La rigidité conceptuelle qui entoure la création des normes juridiques se heurte aux besoins pragmatiques du terrain.

Ainsi, maire et préfet, autorités locales compétentes pour prévenir et gérer la pollution des sols, se trouvent parfois dans des situations de compétence liée « informelles » dans la mesure où leur carence pourrait conduire à engager leur responsabilité ou celle de l'Etat. Le mouvement général de responsabilisation de l'action administrative s'étend aux décisions prises pour protéger l'environnement. L'étude des

⁹⁵⁴ Voir Première partie, Titre 1 « La multiplication des dispositions protectrices de l'environnement », p. 47.

⁹⁵⁵ *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement : à la recherche d'un juste milieu*, CHAMBOREDON Anthony (dir.), Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises, L'Harmattan, 2007, Paris, 190 p. Voir également SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. Droit fondamental, 8ème éd., 2006, Paris, 786 p.

⁹⁵⁶ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51 du 2 mars 2005 p. 3697.

⁹⁵⁷ Plusieurs jurisprudences récentes ont reconnu le préjudice environnemental ou dommage écologique « pur ». Voir TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corrine, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemental », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2. Voir également TGI de Marseille, Ch. Correctionnelle, 21 novembre 2007, *Office de l'Environnement Corse (OEC)* et TGI de Narbonne, 4 octobre 2007, *Parc naturel régional de la Narbonnaise c/ SARL SOFT*, req. n°935/07 ; Comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.

jurisprudences montre que le travail du juge s'inscrit dans un mouvement similaire à celui de la réglementation : l'interprétation jurisprudentielle des normes adoptées épouse la courbe ascendante de la préservation de l'environnement. Les juges tentent de dénouer l'enchevêtrement des normes applicables pour poser un cadre juridique clair, axé sur une plus grande protection de l'environnement. Mais les solutions novatrices parfois retenues se heurtent à des principes profondément ancrés dans les esprits. La jurisprudence *Van de Walle*⁹⁵⁸ de la Cour de Justice des Communautés Européennes qualifiant les terres polluées de déchets a suscité de nombreux commentaires⁹⁵⁹ et de vives réactions⁹⁶⁰.

L'évolution du droit à un environnement sain, devenu droit fondamental, appelle des changements profonds dans l'appréhension de certains concepts. La carence dans l'adoption d'une réglementation relative aux sols pollués est motivée par l'objet lui-même : le sol est objet de propriété. Légiférer sur les sols pollués conduit à poser des limites au droit de propriété. S'il paraît difficile de faire évoluer cette notion, enracinée dans notre tradition constitutionnelle française depuis 1789⁹⁶¹, la progression sera néanmoins nécessaire. L'appréhension du droit de propriété, non plus par ses caractères

⁹⁵⁸ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « *Van de Walle* », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

⁹⁵⁹ JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 305 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, in *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Environnement*, n° 11, Novembre 2004, comm. 374 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, 2004, p. 2454.

⁹⁶⁰ 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* ». Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable :

➤ <http://aida.ineris.fr/textes/circulaires/text4378.htm>

⁹⁶¹ Article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Voir, entre autres, CC, 16 janvier 1982, Loi de nationalisation, n° 81-132 DC, rec. CC, p. 18 ; RJC I-104.

exclusifs, mais par sa fonction sociale – voire écologique - permettrait de justifier les restrictions apportées à *l'abusus* et nécessaires à la protection des sols contre la pollution.

TITRE 1 : LES NORMES APPLICABLES AUX SOLS POLLUÉS : ENTRE RIGIDITÉ CONCEPTUELLE ET BESOINS PRAGMATIQUES

TITRE 2 . L'ADAPTATION DES ÉVOLUTIONS THÉORIQUES AUX PRATIQUES : DE L'IMMUABILITÉ À LA RECONSIDÉRATION DES PARADIGMES

TITRE 1 : LES NORMES APPLICABLES AUX SOLS POLLUÉS : ENTRE RIGIDITÉ CONCEPTUELLE ET BESOINS PRAGMATIQUES

L' « *évolution évènementielle* »⁹⁶² du droit de l'environnement conduit le législateur à adopter des normes juridiques tentant de répondre aux besoins et aux nécessités du moment. Le « *droit des catastrophes* »⁹⁶³ se construit, accident après accident, de façon stratifiée et parfois incohérente. L'insertion de dispositions sur la remise en état des sites pollués dans une loi consacrée originairement aux seuls risques naturels et technologiques⁹⁶⁴ illustre l'adoption factuelle de certaines règles relatives à la protection de l'environnement. L'évènement crée le droit mais un droit imparfait, imprécis et inadapté aux contraintes des terrains car adopté dans l'urgence, sous la pression d'une société civile en demande de protection et de garantie. L'impuissance technique face aux accidents entraîne une surproduction de règles qui remplacent, abrogent, supplantent au point qu'elles en deviennent illisibles. C'est pourquoi le rôle du juge est primordial. Plus qu'un interprète de la norme, il participe à la création du droit.

Le juge administratif, contrôleur de la légalité, a initié un mouvement de responsabilisation de l'action administrative. Le régime juridique institué se divise en deux branches : une responsabilité fondée sur la faute commise par l'autorité compétente et une responsabilité objective ou sans faute. Dans la première hypothèse, les autorités administratives compétentes sont désormais susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, qu'elles agissent ou qu'elles s'en abstiennent. Dans le second cas, la simple application d'une loi peut entraîner un préjudice susceptible d'être réparé sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques⁹⁶⁵. Dès lors, les autorités

⁹⁶² POLI-BROC Aurélia, *Guide pratique du droit de l'environnement*, éd. Berger-Levrault, 2002, p. 9, n° 1, cité in DEHARBE David, « Quelques réflexions insolentes sur les significations du volet technologique de la loi risque », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 235.

⁹⁶³ LIENHARD Claude, « Pour un droit des catastrophes », *D.*, n° 13, 30 mars 1995, p. 91-98.

⁹⁶⁴ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

⁹⁶⁵ CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, rec. Leb., p. 25.

locales se trouvent dans une situation d'équilibre instable, risquant d'affecter voire de paralyser l'action administrative.

Les industriels qui se voient appliquer ces mesures sont placés dans des situations tout aussi complexes. La stratification des normes conduit à la construction d'un régime juridique *sui generis*, révélant çà et là des contradictions difficilement surmontables. Ainsi, les normes adoptées pour garantir une protection optimale des sols contre la pollution contraignent parfois les industriels à agir en dépit de leurs intérêts. Les zones industrielles sur lesquelles s'appliquent les dispositions juridiques étudiées dans la première partie de notre étude, sont des lieux de confrontations d'intérêts. Elle constituent le noeud gordien de l'application des dispositions relatives aux sols pollués.

Chapitre 1 : La gestion des sols pollués par les autorités administratives : un équilibre instable

Chapitre 2 : Les zones industrielles, noeud gordien de l'application des dispositions relatives aux sols pollués

Chapitre 1 : La gestion des sols pollués par les autorités administratives : un équilibre instable

Le bilan des actions 2006 de l'inspection des installations classées⁹⁶⁶ recensait 500 000 installations classées dont 54 000 soumises à autorisation préfectorale préalable⁹⁶⁷ et environ 1204 au régime Seveso⁹⁶⁸. Ces dernières se répartissent principalement sur huit régions : Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute Normandie, Ile-de-France, Centre, Rhône-Alpes, Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur⁹⁶⁹. Le bilan 2007⁹⁷⁰ dénombre 11 500 installations classées supplémentaires soumises à déclaration⁹⁷¹, soit 450 000 au total et 51 000 établissements en fonctionnement comprenant au moins une installation soumise à autorisation. On compte 1206 établissements classés Seveso dont 980 sont des installations de traitement des déchets⁹⁷². L'adoption des normes relatives aux installations classées et leur renforcement expliquent les variations qualitatives observées dans les études de l'inspection des installations classées. Ainsi, par exemple, l'adoption des deux directives Seveso⁹⁷³ à une dizaine d'années d'intervalle a triplé le nombre d'installations soumises à

⁹⁶⁶ *Bilan des actions nationales 2006*, Inspection des installations classées, Dossier de presse, 19 mars 2007, Paris, 35 p., disponible sur le site du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, Rubrique « Risques et pollutions », puis « Inspection des installations classées » : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

Voir également le site dédié aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'adresse <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/index.php>.

⁹⁶⁷ *Bilan des actions nationales 2006*, op.cit., p. 3.

⁹⁶⁸ *Idem*, p. 6.

⁹⁶⁹ *Idem*, carte p. 26.

⁹⁷⁰ *Bilan des actions nationales 2007-Objectifs 2008*, Inspection des installations classées, Dossier de presse, 14 février 2008, Paris, 46 p., disponible sur le site institutionnel du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique Risques et pollutions : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>.

⁹⁷¹ *Idem*, p. 38.

⁹⁷² *Idem*, p. 39.

⁹⁷³ Directive n° 82/501/CEE, du 24 juin 1982 SEVESO concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités, JOCE L 230, 5 août 1982, p. 1 et directive n° 96/82 du Conseil, du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (SEVESO II), JOCE L 10, 14 janvier 1997, p. 13.

ce régime⁹⁷⁴. L'évolution peut également se révéler conjoncturelle : il en est ainsi des carrières qui disparaissent progressivement en France⁹⁷⁵.

Par ailleurs, les évolutions de la législation se traduisent également en termes de pouvoirs et de compétences des autorités administratives. Les mutations récentes du droit des installations classées consacrent un accroissement et un renforcement des pouvoirs du maire en matière de prévention et de gestion des risques industriels. La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile⁹⁷⁶ a confié aux maires la responsabilité de la mise en place du plan communal de sauvegarde⁹⁷⁷, susceptible d'interférer directement dans l'évaluation et la gestion des risques générés par un site industriel. Le décret du 13 septembre 2005⁹⁷⁸ qui modifie la législation relative aux installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003⁹⁷⁹, prévoit la consultation pour avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme dans le cadre de la procédure d'autorisation d'une installation classée⁹⁸⁰ (Section 1). Ce renforcement des possibilités d'action du maire en matière de prévention et de gestion des risques paraît contradictoire avec le rôle central du préfet, autorité de police compétente en la matière⁹⁸¹. Mais par principe, le maire ne peut intervenir en matière d'installation classée sur le fondement de ses pouvoirs de police municipale⁹⁸², sauf en cas de péril

⁹⁷⁴ Le bilan 2007 chiffre 397 établissements Seveso en 1997 pour 1206 fin 2007 : *Bilan des actions nationales 2007-Objectifs 2008, op. cit.*, p. 39.

⁹⁷⁵ On dénombre ainsi 4936 carrières soumises à autorisation en 2007 contre 8056 dix ans plus tôt : *ibidem*.

⁹⁷⁶ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190, 17 août 2004, p. 14626.

⁹⁷⁷ L'article 13 de la loi dispose : « *Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population (...)* ».

⁹⁷⁸ Décret n° 2005-1170, du 13 septembre 2005, 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216 du 16 septembre 2005, p. 15017.

⁹⁷⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.*

⁹⁸⁰ Codifié à l'article R. 512-6, 7° du Code de l'environnement.

⁹⁸¹ En vertu de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

⁹⁸² Il détient ses pouvoirs de police municipale de l'article L. 2212-1 du CGCT. L'article L. 2212-2 définit la police municipale et retient notamment qu'elle a « *pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la*

imminent par des mesures à caractère provisoire. Prérogative de puissance publique par excellence, l'acte de police ne pouvait, à l'origine, engager la responsabilité de l'Etat. Il en va autrement depuis la célèbre jurisprudence *Tomaso Grecco* de 1905⁹⁸³. Sans reconnaître la responsabilité de l'Etat dans cette jurisprudence, le Conseil d'Etat ouvre cette possibilité en précisant en l'espèce, que l'accident ne pouvait être attribué « à une faute du service public dont l'Administration serait responsable ». Depuis 1905, les jurisprudences se sont multipliées et la responsabilité de la puissance publique peut désormais être engagée pour faute, qu'elle soit lourde⁹⁸⁴ ou simple⁹⁸⁵, ou sans faute⁹⁸⁶ (Section 2).

Section 1. Les moyens d'action du maire : d'une double compétence à une schizophrénie juridique⁹⁸⁷

Autorité à « double casquette », le maire, élu par les habitants de la commune, représente l'Etat au niveau communal : il est une autorité décentralisée et déconcentrée⁹⁸⁸. A ce titre, il dispose du pouvoir de police administrative générale⁹⁸⁹.

sécurité et la salubrité publiques ». Il détaille ensuite une liste non exhaustive (justifiée par l'adverbe « notamment ») de compétences parmi lesquelles le soin de prévenir et de faire cesser « les accidents (...) ainsi que les pollutions de toute nature » (5°).

⁹⁸³ CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, req. n° 10365, rec. Leb., p. 139.

⁹⁸⁴ CE, 28 octobre 1977, *Commune de Merfy*, req. n° 95537 et 01493, rec. Leb., p. 406.

⁹⁸⁵ CE, 3 mai 2006, *Commune de Bollène*, req. n° 262046 ; note DEGUERGUE Maryse, « La garde dans les dommages de travaux publics », *AJDA*, n° 4, 29 janvier 2007, p. 206-210.

⁹⁸⁶ CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564 ; TROUILLY Pascal, *Environnement*, décembre 2005, p. 23-24 ; NAIM-GESBERT Eric, « Du droit à réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 94-97 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *AJDA*, n° 3, 23 janvier 2006, p. 142-146.

⁹⁸⁷ L'expression schizophrénie a d'ores et déjà été utilisée par Philippe BILLET (« La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, 3-7 juin 2001, p. 11-16) pour illustrer la dissociation administrative de personnalité du propriétaire d'un site pollué. A notre tour, nous utilisons cette expression pour expliquer le dédoublement des fondements juridiques sur lesquels le maire peut agir, conduisant à en faire une autorité multiple.

⁹⁸⁸ Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) précise ainsi les attributions du maire exercées au nom de la commune (articles L. 2122-21 et s.) et les attributions du maire exercées au nom de l'Etat (L. 2122-27 et s.)

⁹⁸⁹ L'article L. 2212-1 du CGCT dispose : « [l]e maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ».

L'article L. 2212-2 du Code général des Collectivités Territoriales (ci- après CGCT) précise les buts en vertu desquels cette police est instaurée : le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Sur ces fondements généraux, le maire peut intervenir sur des champs plus précis tels que la prescription de l'arrêt d'une nuisance ou d'une pollution. Si le préfet reste le détenteur exclusif de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement, le maire dispose d'autres moyens d'action strictement encadrés par le juge (§1). Cela étant, qu'il agisse en vertu de ses pouvoirs propres ou qu'il s'abstienne d'agir, le maire doit faire preuve de prudence car il peut engager sa responsabilité et la responsabilité de l'Etat. L'instauration d'un régime de responsabilité est cependant nécessaire puisque, restrictive de liberté par définition, la police administrative appelle « *le contrepois d'un contrôle juridique* »⁹⁹⁰ (§2).

§1. Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées

Le maire dispose d'un pouvoir de police générale qu'il peut notamment utiliser pour lutter contre les pollutions et les nuisances (A). Cette faculté reste soumise à certaines limites et doit respecter le champ de compétences qui lui est attribué. Ainsi, lorsqu'il existe une police spéciale régissant une catégorie définie d'activités, le maire ne peut agir que dans des conditions strictes et contrôlées, sans quoi il encourrait la mise en jeu de la responsabilité de la commune (B).

A. Le pouvoir de police administrative générale

Par principe, le maire dispose d'une compétence de police administrative générale. Les polices spéciales sont généralement confiées au représentant de l'Etat au niveau départemental, voire régional. Toutefois, l'énoncé de l'article L. 2212-2, 5° du CGCT permet au maire d'intervenir en matière de protection de l'environnement pour

⁹⁹⁰ PAPIN Jean-Philippe, « La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », *CJEG*, novembre 1984, p. 366.

prévenir ou faire cesser « *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 (...)* » (1). Par exception et sur ce fondement, le maire peut empiéter sur la compétence de police spéciale du préfet en matière d'installations classées. Lors de son contrôle, le juge administratif veillera aux conditions essentielles pour permettre cette incursion (2).

1. Définition de la police administrative générale

La police administrative correspond à l'action de l'Administration qui vise à régler et à organiser les activités d'autrui : c'est une « *activité de service public dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public et d'y mettre fin* »⁹⁹¹. La police administrative dite « générale » remplit une mission de protection de l'ordre public. Pour reprendre les termes de la loi du 5 avril 1884⁹⁹², puis de l'article L. 131-2 du Code des communes, désormais article L. 2212-2 du CGCT, l'ordre public⁹⁹³ se compose de quatre éléments : il s'agit de la tranquillité (qualifiée aussi de « bon ordre » par les trois textes), de la sécurité, de la sûreté⁹⁹⁴ et de la salubrité. Certes, ces textes ne se rapportent qu'à la « police municipale », c'est-à-dire à la police administrative générale des maires

⁹⁹¹ MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif*, Montchrestien, Coll.Cours, 10ème éd., 2007, Paris, p. 561.

⁹⁹² Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JO, 6 avril 1884, p. 1557.

⁹⁹³ Sans nous y attarder, rappelons la conception extensive de l'ordre public retenu par le juge administratif à la suite de jurisprudences du Conseil d'Etat, intégrant notamment la dignité humaine comme composante du bon ordre. Cf. notamment, CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, req. n° 136727, rec. Leb., p. 372 ; Concl. FRYDMAN Patrick, « L'atteinte à la dignité de la personne humaine et les pouvoirs de police municipale », *RFDA*, n° 6, décembre 1995, p. 1204-1217 ; Chron., STAHL Jacques-Henri et CHAUVAUX Didier, *AJDA*, n° 12, 20 décembre 1995, p. 878-882 ; note LEBRETON Gilles, « Ordre public, ordre moral et lancer de nains », *D.*, 1996, p. 177 ; HAMON F., *JCP G.*, 1996, II, 22630 ; GROS Manuel et FROMENT Jean-Charles, *RDP*, n° 2, avril 1996, p. 536-568.

⁹⁹⁴ Il convient d'apporter une nuance quant à la signification des substantifs « sécurité » et « sûreté ». Contrairement au domaine nucléaire, où l'on utilise l'expression « sûreté » pour parler de sécurité (Voir le site internet du Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) et plus particulièrement sa page dédiée à « Sûreté-Sécurité », <http://www.cea.fr>), ces termes revêtent des acceptions différentes dans d'autres disciplines juridiques, comme le droit maritime. La sécurité est le fait de protéger (« *dispositif destiné à protéger les personnes et les biens* », REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Le Robert, vol. 3, 2004, Paris, p. 3438.) tandis que la sûreté relève davantage d'une mesure de précaution.

mais le juge administratif a repris ces éléments à propos du pouvoir de police administrative générale du chef de l'Etat⁹⁹⁵.

Comme la police administrative générale, les polices administratives spéciales sont des activités de surveillance qui tendent à maintenir la paix sociale. Mais alors que la première remplit cette mission en protégeant l'ordre public⁹⁹⁶, les secondes régissent des activités spécifiques (aérodromes⁹⁹⁷, chasse⁹⁹⁸) ou certaines catégories d'administrés (police de l'expulsion des étrangers⁹⁹⁹), en poursuivant des buts particuliers (protection de l'esthétique¹⁰⁰⁰) selon des procédures spécifiques (comme la police des édifices menaçant ruine¹⁰⁰¹).

Les solutions traditionnelles dégagées par la jurisprudence en matière d'articulation des polices générale et spéciales autorisent le plus souvent, le maire à prendre des mesures plus restrictives que celles arrêtées par l'autorité de police normalement compétente. On applique le principe selon lequel en cas de concours entre un pouvoir de police générale et un pouvoir de police spéciale, l'autorité inférieure ne peut qu'aggraver la mesure de l'autorité supérieure¹⁰⁰². Cependant, les polices générales et spéciales ne peuvent pas se combiner dans tous les domaines. Par un arrêt du 29 septembre 2003¹⁰⁰³, le Conseil d'Etat rappelle, selon une jurisprudence constante, qu'en matière d'installations classées, le maire ne peut venir aggraver les mesures décidées

⁹⁹⁵ CE, 8 août 1919, *Labonne*, rec. Leb., p.737 : « (...) il appartient au chef de l'Etat en dehors de toute disposition législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire (...) ».

⁹⁹⁶ Dont la définition extensive recouvre un grand nombre d'activités comme l'affichage (CE, 8 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, rec. Leb., p. 482), le cinéma (CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia » et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, rec. Leb., p. 693).

⁹⁹⁷ Selon l'article L. 213-2 du Code de l'aviation civile, « la police des aérodromes et des installations aéronautiques (...) est assurée (...) par le préfet qui exerce, à cet effet dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire par l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ».

⁹⁹⁸ L'article R. 423-9 du Code de l'environnement précise que le permis de chasser est délivré par le préfet de département.

⁹⁹⁹ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO du 4 novembre 1945.

¹⁰⁰⁰ CE, 23 octobre 1936, *Union Parisienne des syndicats de l'imprimerie*, rec. Leb., p. 906.

¹⁰⁰¹ Selon l'article L. 511-1 et s. du Code de la Construction et de l'habitation, le maire est titulaire de la police spéciale des édifices menaçant ruine.

¹⁰⁰² CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia »*, *op. cit.*

¹⁰⁰³ CE, 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 21821 ; Concl. OLSON Terry, *AJDA*, 2004 p. 2164 ; *Droit de l'environnement*, mars 2004, n° 116, p.35 ; Chron., SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3, septembre 2004, p. 350 ; BILLET Philippe, *JCP A.*, n° 50, 8 décembre 2003, p. 1640-1641 ; *Journal des maires*, novembre 2003, p.116-119.

par le préfet, sauf dans le cas d'un péril imminent et uniquement par des mesures à caractère provisoire.

Toute la difficulté réside dans la détermination de la police applicable dans une situation précise. Le maire étant titulaire de la police générale et de polices spéciales¹⁰⁰⁴, la référence au critère organique est inefficace. Il convient donc de se référer à l'objectif poursuivi. En cas de pollution, les polices applicables sont celles dont les buts se rapprochent de la protection de l'environnement. L'objet de la police spéciale est défini, par principe, dans la loi qui l'institue. La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées ne définit pas le but poursuivi en tant que tel. C'est pourquoi on le déduit de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement qui mentionne la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, la conservation des sites et des monuments, ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. Cette loi tend donc à protéger des intérêts spécifiques. La frontière étant parfois mince entre les domaines concernés, le maire peut involontairement faire usage de la police générale dans un domaine régi par une police spéciale et empiéter sur les compétences du préfet. Le contrôle du juge administratif se concentrera donc spécifiquement sur les buts poursuivis par le maire (protection de la santé, salubrité publique par exemple) dans la mise en oeuvre de son pouvoir de police (2).

2. Les polices administratives générale et spéciales du maire et les installations classées

La police relative aux installations classées est une police administrative spéciale détenue par le préfet¹⁰⁰⁵ mais elle ne fait pas obstacle à ce qu'en cas d'urgence ou de péril imminent, le maire use de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la

¹⁰⁰⁴ Il est notamment titulaire de la police spéciale « déchets », en vertu des articles 3 et 4 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (JO, 16 juillet 1975, p. 7279) et de l'article L. 2212-2 du CGCT. Voir *infra*, p. 312 et s.

¹⁰⁰⁵ En vertu de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, *op. cit.*

fermeture d'un immeuble insalubre¹⁰⁰⁶. De même, s'il appartient au maire de mettre le propriétaire d'un établissement classé en demeure d'observer les règlements sanitaires, il ne peut s'immiscer, sauf péril imminent et par des mesures à caractère provisoire, dans l'exercice des pouvoirs de police qui ne relèvent que du préfet¹⁰⁰⁷. Cette solution est constante¹⁰⁰⁸ et a été réaffirmée par la Cour administrative d'appel de Nancy en janvier 2005¹⁰⁰⁹. S'appuyant sur une jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹⁰¹⁰, Raphaël Schneider considère à cet égard, que cette limitation des pouvoirs du maire en matière d'installation classée ressort « *des décisions qui admettent parfaitement que le maire puisse par exemple prononcer la fermeture d'un établissement qui ne constitue pas une installation classée pour la protection de l'environnement dont les conditions d'exploitation présentent des risques pour la salubrité ainsi que la qualité des eaux* »¹⁰¹¹.

Ajoutons une autre perspective où il ne s'agit plus d'arbitrer entre police générale du maire et police spéciale du préfet mais d'articuler la police générale et la police spéciale détenues par une même autorité. En effet, le maire est titulaire de la police spéciale en matière de déchets¹⁰¹². Un arrêt récent de la Cour administrative de Versailles¹⁰¹³ illustre la problématique à laquelle est confronté le maire : quelle est la

¹⁰⁰⁶ CAA Paris, 24 octobre 2002, *Commune d'Aubervilliers* ; Concl. HAÏM, *BJCL*, 2003, p. 272.

¹⁰⁰⁷ CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, rec. Leb. p. 44.

¹⁰⁰⁸ Voir notamment CE, 15 janvier 1986, *Société PEC-Engineering*, rec. Leb., p. 425 ; note RICHER Laurent, *AJDA*, 1986, p. 191 ; CE, 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 218217, *op. cit.*

¹⁰⁰⁹ CAA Nancy, 31 janvier 2005, *M. Bernard X.*, req. n° 01NC00854 ; SCHNEIDER Raphaël, *Panorama de jurisprudences – Installations classées*, *RJE*, 1/2007, p. 111-112.

¹⁰¹⁰ CAA Bordeaux, 7 avril 2005, *M. et Mme X.*, req. n° 00BX01188.

¹⁰¹¹ SCHNEIDER Raphaël, *idem*, p. 111.

¹⁰¹² En vertu des articles 3 et 4 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (JO, 16 juillet 1975, p. 7279) et de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire est l'autorité de police spéciale « déchets ». L'exclusion de la compétence du préfet au titre de la législation relative aux déchets a été confirmée par les juges du Conseil d'Etat en 2004 qui estimaient que les dispositions de cette législation « *ont créé un régime juridique 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, 17 novembre 2004, *Société Générale d'Archives*, req. n° 252514 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Les limites à l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée », *AJDA*, n° 12, 28 mars 2005, p. 675-679 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Impossibilité de poursuivre le propriétaire du site d'exploitation d'une installation classée en vue de la remise en état de celui-ci », *RDI*, janvier-février 2005, p. 36-39 ; *Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, panorama de jurisprudence, p. I ; BILLET Philippe, « La guerre des polices n'aura plus lieu », *JCP A*, n° 16, 18 avril 2005, n° 1176, p. 668-671).

¹⁰¹³ CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492 ; Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655 ; Comm. LEPAGE Corinne,

base juridique adéquate pour ordonner la dépollution d'un site ? En l'espèce, le maire, usant de ses pouvoirs de police générale en édictant un arrêté le 28 juillet 2001, a prescrit aux propriétaires de lots dont les sols étaient pollués, de faire procéder à des travaux de dépollution dans le délai d'un an. Les intéressés ont demandé l'annulation de cet arrêté au tribunal administratif de Versailles qui a accédé à leur demande par un jugement du 12 mai 2005, au motif que le maire ne pouvait user de ses pouvoirs de police administrative générale pour ordonner l'élimination de déchets. Au titre des moyens soulevés, se posait la question de savoir si les terres polluées sont des déchets, relevant alors de la police spéciale et des articles L. 541-1 et s. du Code de l'environnement.

La Cour administrative d'appel va suivre les conclusions de son commissaire du gouvernement¹⁰¹⁴. Elle considère que les métaux lourds contenus dans les sols « *ne sont pas séparables des terres qu'ils ont polluées et ne peuvent être éliminés que si ces dernières font l'objet de mesure de décontamination* ». Elle en conclut que les terres polluées constituent des déchets au sens de l'article L. 541-1 du Code de l'environnement. Pour justifier cette analyse, le commissaire du gouvernement se fonde sur l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 7 septembre 2004¹⁰¹⁵ qualifiant, par une interprétation téléologique du Traité CE, les terres polluées de déchets¹⁰¹⁶. De la qualification des sols pollués en déchets découle le choix de la base juridique appropriée pour agir. En l'espèce, pour ordonner la dépollution des terrains, le maire n'avait d'autre choix que de se fonder sur la police spéciale « déchets ». Le commissaire du gouvernement souligne que si le maire est titulaire des deux pouvoirs de police, il n'en demeure pas moins que chaque police contient des règles de procédure qu'il faut respecter¹⁰¹⁷. L'utilisation de la procédure la moins contraignante serait

HUGLO Christian, MAITRE Marie-Pierre et MITEVA Eléna, « Sols pollués : les polices parallèles », *Environnement et technique*, n° 271, novembre 2007, p. 54-56 ; Comm. BILLET Philippe, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *JCP A*, n° 26, 25 juin 2007, comm. n° 2169.

¹⁰¹⁴ Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655.

¹⁰¹⁵ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « Van de Walle », aff. C-1/03, *op. cit.*

¹⁰¹⁶ Voir *supra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, § 2 « L'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004 », p. 465.

¹⁰¹⁷ Concl. PELISSIER Gilles, *idem*, p. 654.

constitutive d'un détournement de pouvoir¹⁰¹⁸. Le maire pouvait donc agir sur le fondement de la police générale, mais uniquement en cas de péril imminent. N'étant pas caractérisé en l'espèce, le maire, en tant qu'autorité de police générale, est incompétent pour ordonner la dépollution. La solution du juge administratif conduit à une schizophrénie juridique relative.

L'interprétation des magistrats risque d'ouvrir la boîte de Pandore. La qualification des terres polluées comme déchets implique la compétence simultanée de deux autorités pouvant ordonner la dépollution de sites¹⁰¹⁹ : le maire, sur le fondement de la police spéciale relative aux déchets et le préfet, sur le fondement de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement. La mise en concurrence des autorités de police va nécessairement accroître les difficultés des édiles, d'autant plus que les juridictions n'hésitent pas à sanctionner le maire pour usage abusif de ses pouvoirs de police lorsque les circonstances ne le justifiaient pas. Si les articles 1^{er} et 26 de la loi du 19 juillet 1976 prévoient que le préfet peut mettre en demeure l'exploitant d'une installation présentant des dangers ou des inconvénients graves pour la sécurité et la salubrité publiques de prendre les mesures nécessaires pour les faire disparaître, le maire reste incompétent sur le fondement de l'article L 2212-2 du CGCT pour adresser une mise en demeure à cet exploitant dès lors que la situation ne justifiait pas une intervention urgente de sa part¹⁰²⁰. De même, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de la commune lorsque le maire a agi en l'absence de péril imminent¹⁰²¹.

Comme le souligne Simon Williamson, « *on peut s'interroger sur la pertinence de cette*

¹⁰¹⁸ CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, req. n° 259205 ; chron. LANDAIS Claire et LENICAS Frédéric, « Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ? », *AJDA*, n° 7, 20 février 2006, p. 263-365. De même, un préfet ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour octroyer une autorisation d'installation classée qui aurait dû être adoptée sur le fondement de la législation relative aux ICPE, aux motifs que la procédure d'autorisation était trop longue et qu'il était pressé par l'urgence : TA Nice, 6 juillet 2007, *Préfet des Alpes-Maritimes*, req. n° 0301552 ; PERSICO Emilie, « La mise en oeuvre de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 154, décembre 2007, p. 319-322.

¹⁰¹⁹ Ce qu'avait déjà, semble-t-il, validé le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence *Jaeger* (CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612 ; BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, n° 154, 3 juin 2001, p. 11-16 ; DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, n° 91 ; *DA* 1999, p. 9 ; note FONTBONNE Gérard, « Sites pollués et dépôts de déchets: Quid du propriétaire ou du détenteur ? », *Droit de l'environnement*, n° 67, avril 1999, p. 6-7 ; note COURTIN, *BDEI*, n° 2/1999, p. 16. Confirme TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507).

¹⁰²⁰ TA Versailles, 14 juin 1985, *Société du nivellement du Val d'Oise*, rec. Leb. p. 522 ; note DELPIROU, *CJEG*, 1986, p. 138.

¹⁰²¹ CE, 12 janvier 1977, *Epoux Poussier*, req. n° 99062.

jurisprudence, puisque le maire n'intervient généralement dans cette situation, que pour pallier une carence des services préfectoraux »¹⁰²². L'action du maire sur le fondement de ses pouvoirs de police est donc indissociable de l'éventuel engagement de sa responsabilité (B).

B. L'engagement de la responsabilité de la commune

Le maire est susceptible d'engager sa responsabilité dans deux hypothèses. La première recouvre l'inaction du maire dans une situation qui l'exigeait (1). La seconde concerne l'intervention du maire en dehors de son champ de compétences (2).

1. La responsabilité pour carence fautive

Les auteurs¹⁰²³ du commentaire sous la jurisprudence *Couitéas*¹⁰²⁴ au recueil des Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative énumèrent trois hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'administration peut être engagée sans faute : le défaut d'exécution d'une décision de justice, le défaut de rétablissement de l'ordre public et enfin, le défaut d'application d'une décision administrative¹⁰²⁵. Ces trois cas d'ouverture de la responsabilité sans faute, que l'on qualifie aussi de rupture d'égalité devant les charges publiques, correspondent à une inaction des autorités compétentes¹⁰²⁶.

Mais l'inaction de l'autorité peut également entraîner la responsabilité pour faute de l'Etat. Michel Prieur souligne que l'abstention sera constitutive d'une faute simple ou

¹⁰²² WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action? », Gaz. Pal, n° 327, 23 et 24 novembre 2005, p. 17.

¹⁰²³ Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE et Bruno GENEVOIS.

¹⁰²⁴ CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, rec. Leb. p. 789.

¹⁰²⁵ On ajoutera la responsabilité sans faute du fait des lois inaugurée par la jurisprudence *La Fleurette* (CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, rec. Leb., p. 25) étendue aux conventions internationales en 1966 (CE, 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radioélectrique*, rec. Leb., p. 257). Précisons qu'il existe également une responsabilité sans faute de l'Etat fondée sur le risque (CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières*, rec. Leb., p. 319 concernant la manipulation d'explosifs).

¹⁰²⁶ Précisons que la responsabilité sans faute peut également être engagée du fait de l'adoption de certaines mesures qui font peser des charges lourdes entraînant un préjudice anormalement grave et spécial. Voir, CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*, rec. Leb., p. 25 pour un cas de responsabilité de l'Etat du fait des lois.

d'une faute lourde selon les circonstances¹⁰²⁷. S'agissant du maire, « *il semble bien que les hypothèses d'inaction (...) dans l'exercice de ces pouvoirs de police municipale ne sont coupables qu'en cas de faute lourde* »¹⁰²⁸. Notons que l'article L. 2212-4 du CGCT dispose qu'« *[e]n cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ». L'utilisation du présent de l'indicatif démontre l'obligation d'agir du maire dans cette hypothèse. Les exemples donnés ne sont pas exhaustifs puisque l'adverbe « *notamment* » renvoie à un cas parmi d'autres. Dès lors, nous pouvons considérer que lorsque l'urgence ou le péril imminent est caractérisé, le maire est obligé d'user de ses pouvoirs de police pour faire cesser le danger, quel qu'il soit. Le Conseil d'Etat l'a considéré dans sa jurisprudence *Commune de Merfy*¹⁰²⁹.

Il semble que le juge de cassation délaisse peu à peu la faute lourde pour engager la responsabilité de la commune du fait d'une carence fautive du maire. Ainsi, dans un arrêt du 28 novembre 2003¹⁰³⁰, le Conseil d'Etat abandonne l'exigence « *d'une faute lourde pour engager la responsabilité de la commune en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale, en vue de prévenir et de réduire les bruits de voisinage* »¹⁰³¹. En l'espèce, un couple avait demandé une réparation au maire de la commune de Moissy-Cramayel, en raison des nuisances causés par un terrain de basket-ball jouxtant leur habitation. Sans réponse de la part du maire¹⁰³², ils saisissent le tribunal administratif qui rejette leur demande. En appel, la Cour administrative de Paris

¹⁰²⁷ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5ème éd., Paris, 2004, p. 937, n° 1172.

¹⁰²⁸ Michel Prieur cite trois jurisprudences pour appuyer cette affirmation et notamment un arrêt du Conseil d'Etat du 28 octobre 1977. Dans cette espèce, un dépôt d'ordure clandestin avait provoqué un incendie, causant de multiples dégâts aux populations avoisinantes. Le Conseil d'Etat considéra « *qu'en s'abstenant d'agir et en se bornant à quelques démarches administratives, le maire de Merfy a, par son inaction, commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune* » ; CE, 28 octobre 1977, *Commune de Merfy*, req. n° 95537 et 01493, rec. Leb., p. 406.

¹⁰²⁹ CE, 28 octobre 1977, *Commune de Merfy*, *idem*.

¹⁰³⁰ CE, 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, req. n° 238349, rec. Leb., p. 464 ; Note DEFFIGIER Clotilde, « La responsabilité en matière de police des bruits du voisinage », *AJDA*, 2004, p. 988.

¹⁰³¹ DEFFIGIER Clotilde, *ibidem*.

¹⁰³² L'article 21 de la loi n° 2000-321, du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (JO n°88, du 13 avril 2000, p. 5646) dispose : « *Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet* ».

retient la carence fautive du maire en se fondant sur une faute de nature à engager la responsabilité de la commune. Le Conseil d'Etat confirme le raisonnement de la Cour administrative d'appel et retient la faute de service pour non-exercice des pouvoirs de police alors que les faits rendaient l'intervention indispensable. Clotilde Deffigier¹⁰³³ en déduit que le maire a l'obligation d'intervenir sur le fondement de l'article L. 2212-2, 2° pour réprimer « *les atteintes à la tranquillité publique telles que, (...) les bruits* ». Le Conseil d'Etat introduit une nuance dans la qualification de la faute. Il souligne « *qu'en jugeant que le maire, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs de police pour édicter une réglementation relative à l'accès au terrain de sport en cause et destinée à réduire les nuisances sonores résultant de son utilisation, avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, sans qualifier celle-ci de faute lourde, la Cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit* ». Comme le soulignait Michel Prieur, la faute lourde était initialement exigée pour caractériser la carence fautive. La faute « de nature à » n'est pas une faute lourde, mais plus certainement une faute simple présentant un certain degré d'erreur¹⁰³⁴.

Cette jurisprudence s'inscrit dans le mouvement d'abandon plus large de l'exigence de la faute lourde pour reconnaître la responsabilité de l'Etat¹⁰³⁵. Dans ses conclusions sous l'arrêt du 27 septembre 2006¹⁰³⁶, le commissaire du gouvernement Terry Olson propose l'abandon de la faute lourde car il ne relevait aucun motif qui justifiait « *que la police des édifices menaçant ruine demeure à l'écart du vaste mouvement de transition du régime de faute lourde à celui de la faute simple* »¹⁰³⁷.

¹⁰³³ DEFFIGIER Clotilde, *ibidem*.

¹⁰³⁴ *Ibidem*. Cette interprétation est confirmée par des décisions du Conseil d'Etat rendues en matière médicale, notamment. Alors que les juges exigeaient traditionnellement la faute lourde pour engager la responsabilité des services hospitaliers lors de la réalisation d'actes médicaux, une « *faute de nature à* » est désormais suffisante (CE, 10 avril 1992, *Epoux V.*, rec. Leb., p. 171).

¹⁰³⁵ Citons, parmi d'autres, les jurisprudences relatives au secours en mer (CE, Sect. 13 mars 1998, *Améon*, req. n° 89370, rec. Leb., p. 82), à la lutte contre l'incendie (CE, Sect., 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, req. n° 164012, rec. Leb., p. 185), en matière d'aide médicale d'urgence (CE, Sect., 20 juin 1997, *Theux*, req. n° 139495, rec. Leb. p. 253), de service pénitentiaire (CE, 23 mai 2003, *Chabba*, req. n° 244663, rec. Leb., p. 240), de prévention des risques naturels (CE, 3 mai 2006, *Commune de Bollène*, req. n° 262046 ; note DEGUERGUE Maryse, « La garde dans les dommages de travaux publics », *AJDA*, n° 4, 29 janvier 2007, p. 206-210).

¹⁰³⁶ CE, 27 septembre 2006, *Commune de Baalon*, req. n° 284022 ; LEMAIRE Fabrice, « L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine », *AJDA*, n° 7, 19 février 2007, p. 385-390.

¹⁰³⁷ p. 4, cité in LEMAIRE Fabrice, *op. cit.* p. 386.

Le mouvement de simplification de l'engagement de la responsabilité de l'autorité administrative, en l'occurrence le maire, s'accompagne du débat relatif à l'obligation pour les autorités compétentes, de prendre des « mesures de polices administratives initiales »¹⁰³⁸. La question se pose avec davantage d'intérêt depuis que le juge administratif a la possibilité d'adresser des injonctions de faire¹⁰³⁹. Le commissaire du gouvernement Antoine Bernard a tenté de définir les hypothèses dans lesquelles l'autorité administrative avait l'obligation d'agir, dans ses conclusions sur l'arrêt *Doublet*¹⁰⁴⁰. Selon lui, elle correspondait « *assez sensiblement au cas où, dans le domaine de sa responsabilité, sa carence, son inaction pourraient être qualifiées de faute lourde* »¹⁰⁴¹. Seulement, le mouvement jurisprudentiel d'abandon de la faute lourde pour reconnaître la responsabilité des autorités administrative ne permet plus de se référer à cette analogie¹⁰⁴².

L'obligation d'agir se généralise. L'exemple le plus parlant est celui de l'amiante. En 2004¹⁰⁴³, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat pour faute simple : la carence de l'Etat pour prendre les mesures de prévention des risques auxquels les travailleurs étaient exposés est constitutive d'une faute. Toutefois, lorsque le maire agit, encore faut-il que les décisions soient prises sur base juridique adéquate sans quoi il engage sa responsabilité pour faute (2).

¹⁰³⁸ MELLERAY Fabrice, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, n° 2, 17 janvier 2005, p. 71-76. Voir également, CE, 10 juillet 2006, *Association pour les véhicules inutilement rapides (Apivir)*, req n° 271835 ; Note PRADA-BORDENAVE Emmanuelle, « La France ne peut pas imposer le bridage du moteur des véhicules », *AJDA*, n° 37, 6 novembre 2006, p. 2061-2064.

¹⁰³⁹ Loi n° 95-125, du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et la procédure civile, pénale et administrative, JO n° 34, 9 février 1995, p. 2175 et articles L. 911-1 et s. du Code de Justice Administrative.

¹⁰⁴⁰ CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922 ; Concl. BERNARD Antoine, *RDP*, 1959, p. 1235 ; WALINE Marcel, *RDP*, 1960, p. 802 ; LAVROFF D.-G., *D.*, 1960, Jur. p. 191.

¹⁰⁴¹ Concl. BERNARD Antoine, *RDP*, 1959, p. 1240.

¹⁰⁴² Voir MELLERAY Fabrice, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, n° 2, 17 janvier 2005, p. 74.

¹⁰⁴³ CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, req. n° 241150, 241151, 241152 et 241153, rec. Leb., p. 38.

2. L'engagement de la responsabilité pour faute : l'action du maire sur le fondement de la police des installations classées

Par principe, le maire, comme toute autorité administrative, ne peut agir dans un champ de compétences qui ne lui est pas dévolu. Ainsi, l'existence d'une police spéciale en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement fait échec à toute action du maire, sauf exception.

D'une part, son action est possible lorsqu'un péril imminent est caractérisé. La jurisprudence est constante et le juge administratif considère depuis la loi de 1917¹⁰⁴⁴ que « *s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de la commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, la police des installations classées a été attribuée au préfet et, à l'échelon national, au gouvernement par la loi [...] du 19 juillet 1976 ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale* »¹⁰⁴⁵. Si les juges administratifs reconnaissent l'exigence de cette condition et ne la remettent pas en cause¹⁰⁴⁶, ils sont peu nombreux à reconnaître le « *péril imminent* ». En 2003, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a considéré que le péril grave et imminent était caractérisé¹⁰⁴⁷. En l'espèce, le maire de la commune de Saint-Denis avait adopté un arrêté en mars 2002 prescrivant la suspension de l'activité de la société Saria Bio-Industries, spécialisée dans le traitement des déchets

¹⁰⁴⁴ En 1965, le Conseil d'Etat jugeait que « *le maire, compétent pour mettre le propriétaire d'un établissement dangereux, incommode ou insalubre en demeure d'observer les règlements sanitaires, ne peut s'immiscer, sauf en cas de péril imminent et par des mesures provisoires, dans l'exercice de pouvoirs de police qui ne relèvent que du Préfet en application de la loi du 19 décembre 1917* » ; CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, req. n° 56871, 56872 et 56873, rec. Leb., p. 45.

¹⁰⁴⁵ CE, 15 janvier 1986, *Société Pec-Engineering*, rec. Leb., p. 626 ; CE, 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 218217 ; concl. OLSON Terry, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA*, 2003, p. 2164 ; WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.*, n° 327, 23 et 24 novembre 2005, p. 15-20 ; ROMI Raphaël, « Les pouvoirs du maire en matière de gestion des risques industriels », *Droit de l'environnement*, n° 116, mars 2004, p. 35 ; note BILLET Philippe, *JCP A*, n° 50, 8 décembre 2003, n° 2109, p. 1640-1641 ; *Journal des maires*, novembre 2003, p.116-119. Notons que dans ces deux espèces, le juge a censuré l'action du maire du fait de l'absence d'un péril imminent.

¹⁰⁴⁶ Cf. les conclusions du commissaire du gouvernement Terry Olson sur CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, req. n° 218217 ; *AJDA*, 2003, p. 2164.

¹⁰⁴⁷ TA Cergy-Pontoise, 12 juin 2003, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 0203231 ; Note ALZAMORA Jean, « Substitution du pouvoir de police générale du maire au pouvoir de police spéciale du préfet en cas de péril grave et imminent », *AJDA*, 2004, p. 500.

carnés. La décision du maire s'appuyait sur « *les émissions de gaz nauséabonds qui incommodaient fortement les riverains* », dont des enfants scolarisés dans une école située dans un rayon d'un kilomètre de l'usine étaient parfois contraints de rester dans leur salle de classe sans pouvoir accéder à la cour de récréation. Sur ce fondement, le maire a estimé que le péril grave et imminent était caractérisé et a pris un arrêté ordonnant la suspension de l'activité. Le préfet a déféré l'arrêté municipal au juge dans le cadre du déferé préfectoral¹⁰⁴⁸. Le Tribunal administratif a simplement considéré au vu des éléments de faits et des différents procès-verbaux constatant les odeurs gênantes, « *qu'en estimant que l'ensemble de ces circonstances était constitutif d'un état de péril grave et imminent pour la sécurité et la salubrité publiques et en prenant, en conséquence, l'arrêté ordonnant la suspension de l'activité de la société Saria Bio-Industrie, le maire de la commune de Saint-Denis n'a pas outrepassé ses compétences en matière de police générale* ». Le premier conseiller au Tribunal administratif de Cergy-Pontoise se félicite de cette solution en précisant que si le principe de l'exigence d'un tel péril n'a pas de motif à être remis en cause, il serait bon que les juges admettent le bien-fondé de l'action du maire en reconnaissant le péril imminent lorsque le préfet n'agit pas¹⁰⁴⁹. Néanmoins, le raisonnement du tribunal fut annulé par la Cour administrative d'appel de Paris¹⁰⁵⁰ qui constata qu'aucun élément du dossier ne permettait de conclure à la menace de la santé et de la salubrité publiques, et que les gênes occasionnées « *ne constituaient pas davantage un péril imminent* ».

Une rare illustration de la légalité d'une telle immixtion fit l'objet d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes en 2004¹⁰⁵¹. L'action du maire était motivée en l'espèce, par des fuites d'ammoniac dont le caractère dangereux pour la santé et pour la sécurité publiques n'était pas contesté. Sur ces faits, la Cour considère que « *les*

¹⁰⁴⁸ L'article L. 2131-6, al. 1 du CGCT dispose : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission* ». Parmi ces actes, sont mentionnées « *les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement* » (art. L. 2131-2, 2°).

¹⁰⁴⁹ ALZAMORA Jean, *ibidem*.

¹⁰⁵⁰ CAA Paris, 29 juin 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 03PA02867 ; *Environnement*, août-septembre 2005, p. 16-17.

¹⁰⁵¹ CAA Nantes, 12 mars 2004, *Commune de Montreuil-Bellay*, req. n° 01NT00893 ; SCHNEIDER Raphaël, « *Pouvoirs de police du maire* », *RJE*, n° 2, 1er juin 2006, p. 211-213 ; *Droit de l'environnement*, n° 123, décembre 2004, panorama de jurisprudence, p. II ; *Environnement*, mai 2005 p. 19-20.

circonstances susrappelées de l'espèce, caractérisent, en raison de l'importance et de la gravité des risques encourus ainsi que de l'urgence qu'il y avait à prendre des mesures immédiates, une situation de péril imminent qui justifiait que l'autorité municipale s'immisçât dans l'exercice de la police spéciale des installations classées et fît usage du pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont elle dispose ». La Cour, sans entrer dans des considérations de fait trop précises, relève simplement que l'urgence et la gravité des risques participent de la définition du péril imminent.

Cela étant, la définition du péril imminent, soumise à des éléments de faits, reste complexe et l'on peut s'interroger sur le raisonnement de certains juges du fond, notamment celui de la Cour administrative d'appel de Lyon¹⁰⁵². Par un arrêté du 28 février 2000, le maire de Saint-Etienne a ordonné la fermeture provisoire de l'atelier de découpe de viande exploité par la SARL Etablissements Lucien Rey. En première instance, le Tribunal administratif de Saint-Etienne a rejeté la requête de la SARL tendant à l'annulation de l'arrêté¹⁰⁵³. Soumise à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, la SARL Etablissements Lucien Rey avait commis de graves manquements aux règles d'hygiène. L'éventuelle suspension de l'activité pour risque sanitaire relevait donc de la compétence du préfet. Rappelant le considérant de principe selon lequel le maire ne peut, « *en l'absence de péril imminent s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale relevant des attributions des services de l'Etat* », la Cour d'appel reconnaît que la poursuite de l'exploitation de l'activité « *constituait une menace pour la santé publique* ». Cependant, elle considère qu'aucune pièce du dossier ne permet de caractériser le péril imminent et fait notamment référence aux délais accordés par les services vétérinaires pour mettre les installations en conformité. Il semble qu'il faille conclure de cette espèce que l'existence d'un risque pour la santé publique ne constitue pas, en tant que tel, un péril imminent. La mention des délais (non précisés) accordés par les services compétents semble peser dans la balance. *A contrario*, la fixation de délais courts et impératifs auraient peut-être admis,

¹⁰⁵² CAA Lyon, 6 juillet 2004, *SARL Etablissements Lucien Rey*, req. n° 03LY00674 ; *AJDA*, 2004, p. 1950 ; MOREAU Jacques, « Concours des polices. Police générale et péril imminent », *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, n° 11, 1er novembre 2004, p. 27-28.

¹⁰⁵³ TA Saint-Etienne, 26 février 2003, *SARL Etablissements Lucien Rey*, req. n° 00-01825.

l'immixtion du maire dans la police des installations classées. Autant dire que le péril, s'il est caractérisé, doit aussi être imminent, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

D'autre part, le maire ne peut instituer des mesures définitives sur ce fondement. Seules les mesures provisoires sont légales. Le principe est ancien et affirmé depuis la jurisprudence *Consorts Alix* de 1965¹⁰⁵⁴. La mesure provisoire peut se traduire par une suspension de l'activité ou par une fermeture provisoire de l'installation. Si le maire outrepassé ses pouvoirs, qu'il adopte une prescription non autorisée ou qu'il agisse en dehors de l'existence d'un péril imminent, il engage sa responsabilité et celle de la commune. En 1977, le Conseil d'Etat¹⁰⁵⁵, reconnaissant l'illégalité d'un arrêté municipal pour incompétence du maire, établit la responsabilité pour faute de la commune et la réparation du préjudice en découlant¹⁰⁵⁶.

L'action du maire sur le terrain des polices spéciales ne bénéficie pas des faveurs de la jurisprudence. Si le maire est appelé à agir plus fréquemment pour ne pas être taxé d'immobilisme, le rejet presque systématique des arrêtés municipaux adoptés en matière d'installation classée révèle les difficultés d'application des dispositions juridiques. Le juge pose des critères restrictifs à l'action du maire sur ce terrain, motivés par le respect du champ de compétences réservé au préfet. Les solutions jurisprudentielles aboutissent à la conclusion suivante : si le maire ne peut agir sur le fondement des pouvoirs de police générale, il doit, dans un premier temps, attirer l'attention du préfet. Et c'est seulement en cas d'inaction du préfet que le maire pourra agir, à condition qu'un péril imminent justifiant les mesures provisoires adoptées soit caractérisé, sans lequel il engagera la responsabilité de la commune.

Ces solutions prétoriennes sont transposables à d'autres objets d'étude, comme la gestion de la pollution des sols. L'action du maire étant limitée par la compétence du

¹⁰⁵⁴ CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, req. n° 56871, 56872 et 56873, rec. Leb., p. 45.

¹⁰⁵⁵ CE, 12 janvier 1977, *Epoux poussier*, req. n° 99062.

¹⁰⁵⁶ En l'espèce, le maire avait interdit tout déversement de matières de vidanges dans des bassins exploités par les époux Poussier. Par un jugement du 23 janvier 1975, le Tribunal administratif de Nantes avait annulé l'arrêté municipal sur la requête des époux Poussier mais avait refusé de leur octroyer une indemnité. Le Conseil d'Etat considère que le vice d'incompétence constitue une « *faute de nature à engager la responsabilité de la ville de Laval* » entraînant un droit à réparation pour les époux. CE, 12 janvier 1977, *Epoux poussier*, req. n° 99062.

préfet, elle pourra davantage s'inscrire en amont de la pollution. Il dispose d'une palette d'outils plus larges en matière d'urbanisme, lui permettant de prévenir les situations dangereuses (§2).

§2. Les outils urbanistiques au service de la protection des sols

La pollution des sols sur le territoire d'une commune implique des enjeux urbanistiques importants. L'urbanisation du territoire communal est une source de revenus pour la commune ou l'établissement intercommunal, en termes d'impôts fonciers ou de taxe professionnelle. Soumises à des contraintes légales, les communes doivent également prévoir un coefficient minimum de logements sociaux sur leur territoire¹⁰⁵⁷. Des terres polluées limitent d'autant les possibilités d'accroissement d'une petite commune. Les conséquences sont économiques, sociales, sanitaires mais aussi touristiques. C'est pourquoi la gestion de l'urbanisation occupe une place importante à l'échelon local.

L'urbanisme est soumis à une double contrainte. Il doit tout d'abord s'adapter aux contingences résultant de l'exploitation d'installations classées pour la protection de l'environnement sur le territoire concerné. Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme (ci-après PLU) doit prévoir des zones réservées à l'emplacement de ces exploitations et les autorités compétentes doivent veiller à la protection des populations avoisinantes (A). Le PLU peut tout à fait prévoir l'interdiction d'exploitation d'industries polluantes pour certaines zones dans l'intérêt général ou en tenant compte de nécessités locales. D'un autre côté, préserver les sols d'une pollution en interdisant l'établissement d'installations classées peut constituer une entrave à la liberté d'entreprendre : *« les préoccupations des PLU dépassent et transcendent les seules considérations d'urbanisme, la réglementation et l'utilisation des sols étant l'objet et le support d'enjeux beaucoup plus*

¹⁰⁵⁷ La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (« SRU »), n° 2000-1208, du 13 décembre 2000 (JO n°289, 14 décembre 2000, p. 19777) a mis en place un système contraignant. Les communes concernées doivent désormais réaliser un certain nombre de logement sociaux sur leur territoire (au moins 20% des résidences principales), sauf à payer des pénalités pour les logements manquants. Voir les articles L. 302-5 et s. du Code de la Construction et de l'Habitat.

larges »¹⁰⁵⁸. Partant, l'indépendance qui existe entre la législation relative aux installations classées et la législation sur l'urbanisme tend à se déliter.

Par ailleurs, le PLU est modifiable pour tenir compte des contingences locales, mais il ne peut l'être que dans un but légitime. La modification substantielle d'un PLU pour empêcher l'établissement d'une installation classée sur le territoire de la commune est une pratique illégale et censurée par le juge administratif (B). Si le PLU est un instrument de protection des populations et de préservation de l'environnement, il reste soumis à certaines limites.

A. Le plan local d'urbanisme, un instrument de protection contre les nuisances

Comme en témoigne les intitulés de certains manuels¹⁰⁵⁹, les documents d'urbanisme sont des outils de prévention des risques et de protection des populations. Le PLU constitue « *la rencontre d'un territoire et d'un projet* »¹⁰⁶⁰.

L'élaboration du PLU est gouvernée par des « *prévisions économiques et démographiques* »¹⁰⁶¹ et des besoins, notamment en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace ou d'environnement. Il fixe des règles relativement précises, délimite les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones interdites à toute construction et définit les règles relatives aux constructions. Le PLU détermine donc l'usage des sols et leur affectation. A ce titre, il peut prévoir des dispositions relatives à l'harmonie architecturale de la commune en imposant l'aménagement des abords des bâtiments ou des prescriptions relatives à leur aspect extérieur. Il peut également fixer les zones dédiées aux constructions relevant de

¹⁰⁵⁸ DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », note sous CAA Marseille, ord., 15 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle ouest Provence (SANOP)*, n° 05MA02730, *AJDA*, n° 12, 27 mars 2006, p. 670.

¹⁰⁵⁹ Voir par exemple, LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *Risques et urbanisme*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2004, Paris, 237 p., ou PERIGNON Sylvain, *Le nouvel ordre urbanistique-Urbanisme, propriété, liberté*, Rep. Defrénois, Les éditions du Cridon, 2004, Paris, 221 p.

¹⁰⁶⁰ HOCREITERE Patrick, *Le plan local d'urbanisme*, éd. Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 2004, Paris, p. 17.

¹⁰⁶¹ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

l'intérêt général. *A fortiori*, le PLU peut définir « *les zones dans lesquelles pourront être autorisées ou interdites les installations classées* »¹⁰⁶². Ainsi les autorités locales peuvent s'opposer à l'exploitation d'installations classées jugées indésirables sur leur territoire par l'adoption ou la révision du PLU¹⁰⁶³ mais cette possibilité est limitée par la prise en compte de différents éléments.

En effet, l'adoption du PLU doit prendre en considération les contraintes qui existent au moment de son élaboration. On voit mal comment une commune pourrait adopter un PLU instituant deux zones connexes, l'une réservée à l'exploitation d'une installation classée déjà présente et l'autre réservée à la création d'une école. Le juge administratif l'a rappelé en mars 2006¹⁰⁶⁴. En espèce, la société 3M France exploitait une installation classée sur le territoire de la Commune de Beauchamp. Cette activité nécessitait la manipulation de produits toxiques et le dépôt de liquides inflammables sur le site de l'installation. Le 25 février 1977, la commune de Beauchamp a placé l'extrémité est du terrain appartenant à la société 3M France en emplacement réservé dit « A ». Cet emplacement était dédié à l'implantation d'un groupe scolaire et d'un passage piéton. Nonobstant la proximité de l'installation classée, le document d'urbanisme fut adopté par une délibération du 5 mai 1988. La société 3M France demanda au maire de modifier le POS et de supprimer cette réserve, étant donnés les dangers potentiels que présentait l'installation classée. Le maire rejeta implicitement la demande de la société qui en demanda l'annulation devant le Tribunal administratif. La décision implicite de rejet fut annulée en première instance par le Tribunal de Cergy-Pontoise. Le maire interjeta appel du jugement. Citant les dispositions préfectorales fixant les conditions d'espacement des installations classées avec les établissements accueillant du public, la Cour administrative d'appel confirme le jugement du TA en précisant que l'installation « *présentait par elle-même des dangers ou des inconvénients incompatibles avec l'implantation d'un établissement scolaire sur l'emplacement réservé « A » qui en est distant de moins de 300 mètres* ». Partant, la commune devait tenir compte de la présence de l'industrie potentiellement dangereuse sur son territoire avant de créer

¹⁰⁶² LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *idem*, p. 70.

¹⁰⁶³ *Idem*, p. 71.

¹⁰⁶⁴ CAA Versailles, 8 mars 2006, *Commune de Beauchamp*, req. n° 04VE03386 ; note GILLIG David, « Installations classées et emplacement réservé au POS/PLU », *Environnement*, n° 7, juillet 2006, comm. 83, p. 26-27

l'emplacement réservé au groupe scolaire. Le PLU doit donc s'adapter aux contraintes relatives à l'exploitation d'installations classées sur son territoire. A l'inverse, le Conseil d'Etat a rappelé que la légalité de l'autorisation d'exploitation d'une installation classée s'apprécie conformément aux dispositions du PLU applicable¹⁰⁶⁵. Si l'installation projetée est incompatible avec les dispositions du PLU en vigueur, le préfet refusera la demande d'autorisation¹⁰⁶⁶. Ce principe ne signifie pas pour autant que les installations bénéficient d'un droit acquis à la poursuite de leur activité. Rappelons qu'elles sont soumises à des règles strictes en vertu de la police des installations classées, la première étant la production d'une autorisation lorsque l'installation répond aux conditions fixées par l'article L. 512-1 du Code de l'environnement¹⁰⁶⁷.

L'adaptation des documents d'urbanisme permet aux autorités compétentes de préserver les populations de tout danger qui pourrait résulter de l'exploitation d'une installation classée. Néanmoins, cette protection doit s'inscrire dans le strict cadre de la légalité : la modification abusive d'un PLU dans le seul but d'empêcher l'établissement d'une installation classée déterminée sur le territoire de la commune est jugée illégale et sanctionnée par le juge (B).

¹⁰⁶⁵ L'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme prévoit que le règlement du PLU et ses documents graphiques sont opposables, notamment, pour l'ouverture des installations classées.

¹⁰⁶⁶ CE, 15 septembre 2004, *SARL Lecouffe Darras*, req. n° 230665 ; SOLER-COUTEAUX Pierre, « La légalité d'une autorisation d'exploitation d'une installation classée doit être appréciée au regard des dispositions du document local d'urbanisme applicable au terrain d'assiette de ladite installation », *RDI*, mars-avril 2005, p. 139 ; *AJDA*, 2004, p. 2471 ; note ERSTEIN Lucienne, *Collectivités territoriales-Intercommunalité*, 2004, n° 238 ; note GILLIG David, *Environnement*, n° 11, novembre 2004, n° 110, p. 25-26 ; *Droit de l'environnement*, n° 123, novembre 2004, panorama de jurisprudence, p. I.

¹⁰⁶⁷ L'article L. 512-1 du Code de l'environnement dispose : « *Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1.*

L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral ».

B. Les limites à la protection de l'environnement par l'urbanisme

Si l'urbanisme permet au maire de la commune de préserver certaines zones du territoire de l'implantation d'installations polluantes, il ne peut le faire que sous réserve de respecter la légalité. La modification du PLU est encadrée par l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme. Il dispose que la modification ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable, ne doit pas réduire une zone protégée ou classée et ne doit pas comporter de risques ou de nuisances.

La modification abusive du PLU pour empêcher la réalisation d'un projet précis est illégale. Tel fut le cas dans le projet d'installation d'un incinérateur à Fos-sur-Mer, qui a donné lieu à de nombreuses décisions contentieuses. Le projet d'implantation de l'incinérateur par la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole fait suite à la fermeture programmée de la décharge d'Entressen. Conformément à la loi du 13 juillet 1992¹⁰⁶⁸ modifiée par la loi Barnier du 2 février 1995¹⁰⁶⁹, les départements dressent des plans d'élimination des déchets départementaux ou interdépartementaux, approuvés par arrêté préfectoral. Ces plans dressent l'inventaire des déchets devant être éliminés, énoncent « *les priorités à retenir pour la création d'installations nouvelles, indiquent les mesures à prendre pour respecter les objectifs nationaux de valorisation des déchets* »¹⁰⁷⁰. Les incinérateurs posent de nombreux problèmes en terme de santé publique et de pollution atmosphérique. La Cour de Justice de Communautés Européennes a d'ailleurs condamné la France¹⁰⁷¹ pour non respect de la directive communautaire relative aux installations d'incinération¹⁰⁷². Dans l'affaire qui nous intéresse, le plan départemental des Bouches du Rhône fut annulé par le juge

¹⁰⁶⁸ 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, JO n° 162, 14 juillet 1992, p. 9456.

¹⁰⁶⁹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), JO n° 29 du 3 février 1995, p. 1840 et rectificatifs au JO n°44, 21 février 1995, p. 2755.

¹⁰⁷⁰ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5ème éd., 2004, Paris, n° 882, p. 628.

¹⁰⁷¹ CJCE, 18 juin 2002, *Commission c/ République Française*, aff. C-60/01, JOCE 191, 10 août 2002, p. 108 ; *AJDA*, 2002, p. 858.

¹⁰⁷² Directive 89/429/CEE, du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux, JOCE L. 203, 15 juillet 1989, p. 50.

administratif « *en raison d'une insuffisance des propositions sur les installations d'élimination dont la création est envisagée* »¹⁰⁷³. En attendant la création d'un nouvel incinérateur dont le choix de l'emplacement a entraîné de nombreux contentieux¹⁰⁷⁴, les déchets de la communauté urbaine marseillaise sont stockés à la décharge d'Entressen. Les élus et les défenseurs de l'environnement refusaient l'implantation de l'incinérateur sur le territoire de leur syndicat (le SANOP¹⁰⁷⁵), qui ne fait pas partie de la Communauté urbaine marseillaise. C'est à ce titre que le SANOP a modifié le plan d'aménagement de la zone concernée par une délibération du 2 septembre 2005, interdisant l'installation de l'incinérateur. Le préfet des Bouches-du-Rhône a saisi le juge administratif des référés aux fins de suspension de la délibération. Le Tribunal administratif¹⁰⁷⁶ a fait droit à la demande du préfet en relevant que la délibération était entachée de détournement de pouvoir, puisqu'elle avait pour seul but de « *faire échec à un projet d'implantation d'un incinérateur d'ordures ménagères* », faisant naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération. Le syndicat demanda l'annulation de cette ordonnance à la Cour administrative d'appel de Marseille qui, rappelant les objectifs visés par les documents d'urbanisme, rejeta la requête en considérant que « *si l'interdiction de construction [d'installations classées] peut être justifiée par des motifs d'urbanisme liés à la prévention de pollutions ou de nuisances de toute nature, elle ne saurait l'être par des motifs tendant à l'interdiction d'une opération déterminée* »¹⁰⁷⁷. La solution retenue par la Cour administrative d'appel confirme le principe jurisprudentiel selon lequel la modification du PLU doit poursuivre un but d'intérêt général¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷³ DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », note sous CAA Marseille, ord., 15 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle ouest Provence (SANOP), n° 05MA02730, *AJDA*, n° 12, 27 mars 2006, p. 668-672.

¹⁰⁷⁴ Voir *supra*, Première Partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1, B., 1), p. 96 et s.

¹⁰⁷⁵ Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence.

¹⁰⁷⁶ TA Marseille, ord., 4 octobre 2005, *Préfet des Bouches du Rhône c/ SANOP*, req. n° 0505840 ; BRAUD Xavier, « La police de l'urbanisme n'est pas un moyen de faire échec à la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 98-99.

¹⁰⁷⁷ CAA Marseille, ord., 15 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle ouest Provence (SANOP)*, n° 05MA02730 ; note DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », *AJDA*, n° 12, 27 mars 2006, p. 668-672 ; BRAUD Xavier, « La police de l'urbanisme n'est pas un moyen de faire échec à la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 98-99.

¹⁰⁷⁸ Le juge a ainsi considéré « *qu'en modifiant, comme il l'a fait, le plan d'occupation des sols, le préfet a été inspiré par le souci de permettre, dans l'intérêt général, une exploitation rationnelle de la carrière* » ; CE, 7 février 1986, *Colombet*, req. n° 36746, rec. Leb., p. 29.

La société SAS Evere, à qui était confiée l'exploitation de l'incinérateur, a finalement obtenu l'autorisation d'exploiter l'installation par un arrêté préfectoral du 12 janvier 2006, conformément à la législation ICPE. En vertu du principe d'indépendance des législations, elle a ensuite obtenu un permis de construire par un second arrêté du 20 mars 2006. Les travaux préparatoires au chantier, qui devait débiter le 1er août 2006, ont révélé la présence d'une espèce rare de lys, appelé lys maritime. Or, un arrêté du 9 mai 1994¹⁰⁷⁹, relatif à la liste des espèces végétales protégées en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose que « *la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement* » des espèces énumérées sont interdits de tout temps (article 1er). Parmi les espèces concernées figure le *Pancratium maritimum* L., ordinairement appelé lys maritime. Saisi d'une demande en référé par l'association Fare sud et le SANOP, le Tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence relève les nombreuses insuffisances caractérisant les études et les prospections définissant la présence de spécimens de lys maritimes. Il conclut que l'ouverture du chantier « *constitue un dommage imminent qu'il convient de prévenir en l'absence d'investigations sérieuses et scientifiques (...)* »¹⁰⁸⁰ et ordonne de ne pas engager les travaux et d'établir une expertise. En appel, la Cour d'Aix-en-Provence¹⁰⁸¹ infirme l'ordonnance du tribunal, faisant droit au déclinatoire de compétence du préfet au motif qu'il n'appartient pas au juge judiciaire de connaître des questions tendant « *nécessairement au contrôle, à l'annulation ou à la réformation de décisions prises par l'autorité administrative dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique* ». Saisie d'un pourvoi, la Cour de Cassation¹⁰⁸² approuve la décision de la Cour d'appel en soulignant « *que la connaissance des questions qui étaient soumises au juge judiciaire des référés tendait nécessairement au contrôle, à l'annulation ou à la réformation des décisions prises par l'autorité administrative dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, de sorte que ce juge s'était substitué et avait fait échec au contrôle administratif mis en oeuvre par les services compétents ainsi qu'à l'exercice de leurs prérogatives de puissance*

¹⁰⁷⁹ Arrêté du 9 mai 1994, relatif à la liste des espèces végétales protégées en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, JO n° 171, 26 juillet 1994, p. 10789.

¹⁰⁸⁰ TGI d'Aix-en-Provence, ord., 2 août 2006, *Fare Sud Association et a.*, req. n° 06/01075 ; *RJE*, n° 2/2007, p. 215-219 ; DELHOSTE Marie-France, « Incinérateur de Fos-sur-Mer : la confirmation d'interdiction de tous travaux préjudiciables à une espèce végétale protégée », *RJE*, n° 2, 2007, p. 219-224.

¹⁰⁸¹ CA Aix-en-Provence, 26 septembre 2006, *Fare Sud Association et a.*, req. n° 06.14219.

¹⁰⁸² Cass. Civ. 1ère, 17 octobre 2007, *Fare Sud Association*, pourvoi n° 06-21054 ; *AJDA*, 2007, p. 2004.

publique et que les demandes, qui ne relevaient pas, fût-ce pour partie, de la compétence de l'ordre judiciaire, relevaient de la compétence du juge administratif ». A la suite de ces décisions, le Tribunal administratif de Marseille fut saisi par le World Wide Fund-France (WWF) et le Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets (CNIID). Il rejeta leur recours par un jugement du 13 novembre 2007¹⁰⁸³ au motif que leur objet social est trop large et leur champ d'action géographique trop vaste¹⁰⁸⁴.

Acteur privilégié de l'échelon local, le maire dispose de moyens diversifiés pour agir contre la pollution des sols. Toutefois, la pluralité des outils dont il jouit en tant qu'autorité de police administrative générale et spéciale implique un usage prudent et raisonné. La décision d'agir, le choix de la base juridique, la proportionnalité des mesures et la motivation de l'acte sont autant d'éléments susceptibles d'impliquer la responsabilité de la commune.

C'est pourquoi le juge administratif encadre strictement les pouvoirs dont dispose le maire, notamment par le contrôle effectué sur les actes municipaux dans le cadre du déferé préfectoral. Soumises à la tutelle du représentant de l'Etat, les communes ont un champ d'action limité et encadré. Le préfet est investi d'un rôle privilégié : titulaire de la police des installations classées, autorité de police supérieure, autorité de contrôle des actes des collectivités locales. Les pouvoirs dont il dispose s'accompagnent de responsabilités accrues. Tout comme le maire, son action ou sa carence peuvent engager la responsabilité de l'Etat. Toutefois, la multiplication des cas de responsabilité, notamment sans faute, risque de peser sur l'efficacité de l'action administrative (Section 2).

¹⁰⁸³ TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD c/ Préfet des Bouches-du-Rhône*, req. n° 0603118.

¹⁰⁸⁴ Voir *supra*, Première partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, § 1, B., 2., a) « Les associations de protection de l'environnement », p. 274 et s.

Section 2 : Le rôle du préfet : des pouvoirs exorbitants à la responsabilité sans faute

Le préfet est l'autorité compétente en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement¹⁰⁸⁵. Il dispose de la police spéciale prévue à cet effet¹⁰⁸⁶. La décision d'octroi ou de refus d'une autorisation d'exploiter une installation classée lui appartient¹⁰⁸⁷. Lorsque les installations sont soumises à une simple déclaration¹⁰⁸⁸, les exploitants reçoivent un récépissé de la part du préfet¹⁰⁸⁹ et doivent respecter les prescriptions générales pour protéger les intérêts visés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. L'autorité préfectorale est l'acteur le plus important en matière d'installations classées. C'est par son intermédiaire que les dossiers se créent, s'actualisent et se ferment. L'octroi de pouvoirs importants au préfet se double d'une autre facette. L'application de prescriptions particulières au titre de la loi relative aux ICPE ne doit pas faire oublier les principes généraux du droit et les droits fondamentaux qui s'appliquent pour toute procédure administrative. Le préfet doit donc satisfaire un certain nombre de devoirs (§1).

Les prescriptions administratives imposées par le préfet sont des actes administratifs qui peuvent être contestés devant le juge de l'excès de pouvoir. Une utilisation abusive de ces moyens est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat pour faute ou sans faute, devant le juge de plein contentieux. Si l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques demeurerait rare jusqu'au début des années 2000, le mouvement s'est accéléré et la responsabilité de l'Etat législateur a été retenue pour l'application de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (§2).

¹⁰⁸⁵ En vertu de la loi n° 76-663, du 19 juillet 1976, relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹⁰⁸⁶ Article L. 512-1 et s. du code de l'environnement.

¹⁰⁸⁷ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 5ème éd., 2004, Paris, n° 702, p. 496.

¹⁰⁸⁸ Leur régime juridique est défini par les articles L. 512-8 et s. du Code de l'environnement.

¹⁰⁸⁹ La délivrance du récépissé est obligatoire : CE, 27 juin 1947, *Lepius*, rec. Leb., p. 291.

§1. Les pouvoirs et les devoirs du préfet en matière d'installations classées

Le préfet dispose de pouvoirs exorbitants sur les installations classées par le biais de la police spéciale dont il est le détenteur exclusif. Il permet leur création, leur indique la marche à suivre tout au long de leur exploitation et leur impose des prescriptions de fonctionnement et de clôture (A). Les moyens d'action du préfet sont cependant soumis aux règles générales relatives à la procédure administrative. Le respect de ces principes fondamentaux se justifie notamment du fait des restrictions pouvant être imposées aux industriels. La police des installations classées est parfois interprétée comme restrictive de libertés. Soumettre l'exercice d'une activité commerciale à une autorisation est susceptible de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie (B).

A. Les prérogatives du préfet

Le préfet dispose de multiples pouvoirs en matière d'installations classées. S'il dispose d'une compétence liée dans certaines hypothèses, notamment en matière d'installations soumises à déclaration, il jouit également d'un pouvoir discrétionnaire concernant l'octroi d'une autorisation aux installations les plus polluantes (1). Lorsqu'il délivre ce permis, les installations sont alors tenues de se conformer aux prescriptions préfectorales édictées dans le but de protéger les intérêts de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. En cas de manquement, le préfet dispose d'un pouvoir de sanction effectif (2).

1. La délivrance de l'autorisation d'exploiter

La compétence du préfet pour délivrer ou refuser une autorisation d'exploiter est libre mais il existe une hypothèse dans laquelle sa compétence est liée. Le préfet doit refuser la délivrance de l'autorisation lorsque, lors d'une demande de régularisation

d'une installation fonctionnant, le conseil départemental d'hygiène donne un avis défavorable¹⁰⁹⁰. Le Conseil d'Etat y apporte cependant une nuance lorsque la décision du Conseil départemental d'hygiène se fonde sur l'incompatibilité du projet avec le POS, ultérieurement modifié¹⁰⁹¹. Il considère en effet que l'avis du Conseil départemental d'hygiène est irrégulier dès lors « *qu'il est fondé sur la seule circonstance que l'installation projetée était incompatible avec le POS applicable à la date à laquelle il a été émis* »¹⁰⁹². Dès lors que le POS a été modifié et permet désormais l'établissement d'une installation classée sur un territoire, le préfet peut « *neutraliser* » l'avis du Conseil départemental d'hygiène¹⁰⁹³.

D'une manière générale, l'article L. 512-1 du Code de l'environnement soumet la délivrance de l'autorisation à une condition. Il dispose que « *[l]autorisation ne peut être accordée que si [l]es dangers ou inconvénients [pour les intérêts visés à l'article L. 511-1] peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral* ». Cette disposition est la traduction des objectifs visés par l'institution de la police des installations classées, à savoir la protection des intérêts figurant à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Le juge administratif saisi d'un recours en annulation d'un arrêté préfectoral d'autorisation pourra l'annuler s'il ne protège pas les intérêts de l'article L. 511-1¹⁰⁹⁴. Cette exigence implique que l'arrêté préfectoral d'autorisation soit toujours accompagné de prescriptions techniques adaptées à l'installation concernée¹⁰⁹⁵. L'arrêté préfectoral d'autorisation comporte les moyens d'analyse et de mesures, ainsi que les moyens d'intervention en cas de sinistre (article L. 512-3 du Code de l'environnement). Notons que le ministre peut arrêter, après consultation du Conseil supérieur des

¹⁰⁹⁰ PRIEUR Michel, *ibidem*.

¹⁰⁹¹ CE, 7 août 2007, *Société Garnier et Fils*, req. n° 302021 ; comm. GILLIG David, « Avis défavorable du Conseil départemental d'hygiène et compétence liée du préfet », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, comm. 193 ; *Environnement magazine*, n° 1662, novembre 2007, p. 45. Confirmé par CAA Bordeaux, 7 février 2008, *SARL Imberty Le Bugue*, req. n° 05BX01635 ; comm GILLIG David, « Compétence liée du préfet pour refuser l'autorisation d'exploiter une installation classée », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 81.

¹⁰⁹² GILLIG David, comm. sur CE, 7 août 2007, *Société Garnier et Fils*, *ibidem*.

¹⁰⁹³ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁴ Le juge administratif annule l'arrêté d'autorisation pour défaut de justification des capacités techniques et financières par l'exploitant pétitionnaire, ne permettant pas d'« *assurer l'ensemble des obligations susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site, ainsi que les garanties de toute nature qu'il peut être, le cas échéant, appelé à constituer à cette fin* », CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Marie-Hélène Carrey et a.*, req. n° 03BX02122 ; Note BEINEIX Olivier, « Annulation d'un arrêté d'autorisation pour défaut de justification des capacités techniques et financières », *BDEI*, mars 2007, n° 8, p. 14.

¹⁰⁹⁵ PRIEUR Michel, *Idem*, n° 705, p. 498.

Installations classées¹⁰⁹⁶, les prescriptions générales qui permettront de déterminer « *les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptibles d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation* » (article L. 512-5 du Code de l'environnement). Si les prescriptions préfectorales figurent, de façon systématique, dans les arrêtés d'autorisation, elles peuvent être insuffisantes pour permettre l'exploitation de l'ICPE sans occasionner de gêne grave pour le voisinage. Le Conseil d'Etat a considéré qu' « *en estimant (...) que la porcherie (...) ne pouvait être exploitée sans inconvénients ou nuisances graves pour le voisinage, quelles que soient les prescriptions techniques dont serait assorti son fonctionnement, la cour administrative d'appel de Nantes s'est livrée à une appréciation souveraine des faits qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation* »¹⁰⁹⁷. Saisi en plein contentieux, le juge administratif peut modifier lui même les prescriptions techniques établies par le préfet¹⁰⁹⁸. Lorsque l'arrêté préfectoral d'autorisation fait l'objet de contestation, l'affaire se solde soit par un rejet soit par une annulation de l'arrêté. Le juge administratif a admis, dans cette hypothèse, que le préfet puisse octroyer une autorisation provisoire à l'exploitant dans le cas où une interruption de l'activité entraînerait de graves conséquences sociales et économiques pour l'exploitant¹⁰⁹⁹. Il confirma cette solution en 1997¹¹⁰⁰ en précisant que le préfet peut autoriser l'exploitant à « *poursuivre son exploitation pour des motifs d'intérêt général tirés des conséquences d'ordre économique ou social qui résulteraient de son interruption* ». La gravité des troubles qui découleraient de l'interruption a disparu du considérant retenu par le juge. Sans doute le Conseil d'Etat a-t-il voulu préserver les

¹⁰⁹⁶ Le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) est placé sous la tutelle du ministre chargé des installations classées pour examiner toute question relative aux ICPE. Il est composé de différents membres représentant l'Etat, les exploitants ou encore les inspecteurs des installations classées. Voir le portail sur le site internet du Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique « Prévention des risques » puis « Prévention des risques et pollutions », puis « Inspection des installations classées », puis « Conseil supérieur des installations classées » : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

¹⁰⁹⁷ CE, 22 mars 1996, *Groupeement agricole d'exploitation en commun du Vieux-Bougy*, req. n° 128923.

¹⁰⁹⁸ CAA Lyon, 16 novembre 2006, *Société Carrières et Matériaux*, req. n° 03LY01778 et CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Société Toupnot*, req. n° 03BX01988 ; Note BEINEIX Olivier, « Atténuation ou aggravation des prescriptions techniques par le juge administratif », *BDEI*, n° 8, mars 2007, p. 14-15.

¹⁰⁹⁹ CE, 15 octobre 1990, *Province de la Hollande septentrionale*, req. n°80523, rec. Leb., p. 277.

¹¹⁰⁰ CE, 20 juin 1997, *Association de sauvegarde des callées et de la prévention des pollutions*, req. n° 172761.

emplois qui étaient alors menacés¹¹⁰¹. Depuis¹¹⁰², le juge administratif « *s'assure, avant de refuser l'autorisation provisoire, de l'absence de toute considération d'intérêt général d'ordre économique et social* »¹¹⁰³ alors même que l'exploitation est irrégulière et qu'elle porte atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement.

Enfin, rappelons que les prescriptions imposées par le préfet pour protéger les intérêts de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement ne doivent pas le conduire à se prononcer sur l'opportunité du projet¹¹⁰⁴ : « *si le préfet doit s'assurer que les dangers et inconvénients que présente le projet soumis à son autorisation pour les intérêts visés à l'article 1 de la loi susvisée du 19 juillet 1976 seront prévenus par les prescriptions qu'il impose, il ne lui appartient en revanche pas de se prononcer sur l'opportunité dudit projet ni, partant, de rechercher si celui-ci répond à un besoin ou une demande* ». Et lorsque le juge administratif est saisi d'un contentieux, il ne se prononce pas non plus sur l'opportunité de la décision. Dans un arrêt récent où un comité de défense de l'environnement demandait l'annulation d'une décision préfectorale autorisant l'exploitation d'une station de compostage, le juge administratif a rappelé qu'il ne lui appartient pas « *d'apprécier l'opportunité d'une mesure contestée, mais seulement de procéder à une exacte application du droit en vigueur à la date où il statue aux circonstances de fait telles qu'elles résultent de l'instruction ; que le moyen tiré de ce que la capacité de l'aire de compostage excéderait les besoins du département du Doubs ne peut donc qu'être écarté* »¹¹⁰⁵.

Les pouvoirs du préfets en matière de délivrance de l'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement sont encadrés par le juge. A

¹¹⁰¹ DEHARBE David, « Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 141, septembre 2006, p. 256-257.

¹¹⁰² Voir CAA Bordeaux, 21 décembre 2000, *Société des Etablissements Veuve Proeres et fils c/ Société EMGA*, req. n° 96BX01853.

¹¹⁰³ DEHARBE David, *idem*, p. 257.

¹¹⁰⁴ CAA Nancy, 4 avril 1996, *Comité intercommunal contre les nuisances de la décharge de Blarighem*, req. n° 93NC00388.

¹¹⁰⁵ CAA Nancy, 14 mai 2007, *Le comité de défense du poumon vert*, req. n° 06NC00262.

l'instar du juge administratif, contrôleur des actes du préfet, celui-ci contrôle le respect des mesures édictées par l'exploitant de l'installation (2).

2. Le contrôle et les sanctions de l'inobservation des mesures prescrites

Les mesures ainsi prescrites, le préfet doit encore s'assurer de leur respect par l'exploitant. Les articles L. 514-1 à L. 514-8 du Code de l'environnement prévoient les modalités de contrôles et de sanctions en cas de non respect des prescriptions administratives. Leur bonne application est contrôlée par l'inspection des installations classées qui « *constitue un volet essentiel de la prévention des pollutions et nuisances* »¹¹⁰⁶. Comme le souligne Michel Prieur, l'efficacité de la prévention « *dépend de la fréquence et du sérieux des contrôles exercés par l'administration* »¹¹⁰⁷. Selon les chiffres de l'année 2006¹¹⁰⁸, 30 170 visites furent réalisées sur un nombre total de 508 000 installations soumises à autorisation ou à déclaration. Sur la totalité de ces inspections, 1575 procès-verbaux furent dressés, 205 consignations furent prescrites et 38 suspensions ou fermetures décidées¹¹⁰⁹. Quant aux effectifs, on dénombre 1184 inspecteurs en 2007 (équivalent temps-plein) ce qui reste nettement insuffisant¹¹¹⁰.

Lorsque des anomalies sont constatées par l'inspection des installations classées, le préfet peut prendre des sanctions administratives sur le fondement des articles L. 514-1 et suivants du Code de l'environnement. Pour ce faire, il est tenu de mettre l'exploitant en demeure de se conformer aux conditions exigées dans un délai déterminé en se fondant sur des nuisances se rattachant à l'exploitation concernée. La Cour

¹¹⁰⁶ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit public, 2007, 2ème éd., Paris, p. 441, n° 526.

¹¹⁰⁷ PRIEUR Michel, *op. cit.*, n° 712, p. 503.

¹¹⁰⁸ *Bilan détaillé de l'activité de l'inspection des installations classées en 2006*, Inspection des installations classées., disponible sur le site institutionnel du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique « Prévention des risques », puis « Prévention des risques et pollutions », puis « Inspection des installations classées » : <http://www.developpement-durable.gouv.fr> .

¹¹⁰⁹ *Idem*, p. 11 et 16.

¹¹¹⁰ *Bilan des actions nationales 2007-Objectifs 2008*, Inspection des installations classées, Dossier de presse, 14 février 2008, Paris, p. 40, disponible sur le site institutionnel du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique « Prévention des risques », puis « Prévention des risques et pollutions », puis « Inspection des installations classées » : <http://www.developpement-durable.gouv.fr> .

administrative d'appel de Versailles¹¹¹¹, reprenant une solution constante¹¹¹², considère que le préfet peut prononcer la mise en demeure « *quand bien même [il] n'aurait pas eu (...) de connaissance précise et certaine des polluants altérant les eaux d'extinction mais seulement des indices précis et concordants sur la présence d'une telle pollution* ». L'emploi de l'indicatif présent dans la formulation du texte légal ne laisse subsister aucun doute quant à l'obligation du préfet de prononcer cette mise en demeure¹¹¹³. La Cour de cassation a d'ailleurs eu l'occasion d'affirmer la compétence liée du préfet¹¹¹⁴ dans un considérant explicite : « *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* ». De son côté, le juge administratif a statué récemment¹¹¹⁵. Saisi d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat a suivi les conclusions de son commissaire du gouvernement. Si ce dernier penchait nettement pour l'interprétation finaliste du texte en considérant que « *toute automaticité entre le constat effectué [par l'inspecteur] et la mise en demeure réduirait l'autorité préfectorale à une fonction de chambre d'enregistrement* »¹¹¹⁶, il retient pourtant l'interprétation littérale de l'article L. 514-1. A la lumière des travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1976, il conclut à la compétence liée du préfet pour adresser la mise en demeure à l'exploitant lorsque le rapport de l'inspecteur des installations classées est négatif. Le Conseil d'Etat suit ce point de vue en affirmant par deux fois la compétence liée : le préfet « *est tenu d'édicter une mise en demeure (...)* » et le choix laissé en matière de sanctions n'affecte pas « *la compétence liée du préfet pour édicter la mise en demeure* ».

¹¹¹¹ CAA Versailles, 2 juin 2005, *Société Leader Logistic*, req. n° 03VE01991 ; SCHNEIDER Raphaël, Panorama de la jurisprudence administrative – Installations classées, *RJE*, 1/2007, p. 98-99.

¹¹¹² CAA Nancy, 23 avril 1998, *SA Prochimest*, req. n° 94NC01534 ; *RJE*, 1999, p. 133.

¹¹¹³ L'article L. 514-1 dispose en effet que lorsque l'inspecteur constate l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant, « *le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé* ».

¹¹¹⁴ Cass. Crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, n° 05-82.232, note GUIHAL Dominique, « Compétence liée du préfet pour délivrer une mise en demeure au titre de l'article L. 514.1 du Code de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 140, juillet-août 2006, p. 195-196 ; COMITI Arnault, « Mise en demeure d'un exploitant ICPE. Le principe du contradictoire s'applique-t-il ? », *Environnement et Technique*, n° 256, mai 2006, p. 53-55.

¹¹¹⁵ CE, 9 juillet 2007, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req. n° 288367 ; concl. GUYOMAR Mattias, « Le pouvoir de mise en demeure du préfet est-il discrétionnaire ? », *BDEI*, n° 11, septembre 2007, p. 35-38.

¹¹¹⁶ GUYOMAR Mattias, *idem*, p. 37.

Si l'exploitant n'y satisfait pas, le préfet a la possibilité de prendre des sanctions administratives telles que la consignation d'une somme correspondant aux travaux à réaliser, l'exécution des travaux d'office aux frais de l'exploitant ou la suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des mesures prescrites¹¹¹⁷. La jurisprudence a admis la possibilité pour le préfet d'utiliser successivement ces sanctions, de façon graduée¹¹¹⁸. En l'espèce, le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux et le jugement de première instance. Ces deux décisions relevaient l'illégalité de l'arrêté de mise en demeure du préfet qui n'avait pas respecté le principe général de droit de la procédure contradictoire. Il reste qu'en cas de compétence liée, « *tous les vices, de légalité externe ou interne, susceptibles d'affecter [la décision] sont sans incidence sur l'issue du litige* »¹¹¹⁹. Partant, les moyens sont inopérants, même si une exigence légale ne peut être respectée¹¹²⁰. L'exercice des pouvoirs de police ne respecte donc pas nécessairement les principes généraux du droit (B).

B. Le respect des principes généraux dans l'exercice du pouvoir de police

Le but dans lequel est exercé la police des installations classées ne doit pas faire oublier l'existence d'autres intérêts tout aussi importants, mais se situant sur un autre plan. Si la conciliation est le mot d'ordre, elle n'est pas toujours aisée. Les intérêts sont parfois si divergents que l'on conçoit mal la façon de les accommoder. Cette tâche revient principalement au juge qui a eu l'occasion de rappeler que les pouvoirs de police conférés aux autorités déconcentrées doivent respecter, dans une certaine mesure, les principes généraux du droit (1), ainsi que les libertés consacrées par le Conseil constitutionnel (2).

¹¹¹⁷ Conformément à l'article L. 514-1, I du Code de l'environnement.

¹¹¹⁸ CE, 20 mars 1991, *SARL Rodanet*, req. n° 83776.

¹¹¹⁹ GUYOMAR Mattias, *idem*, p. 35.

¹¹²⁰ *Ibidem*.

1. Mise en demeure et principe du contradictoire

Si la jurisprudence administrative est bien établie quant à l'inopérance des moyens soulevés contre une décision administrative procédant d'une compétence liée¹¹²¹, il en va différemment lorsque le vice invoqué concerne le principe du contradictoire et plus généralement le principe général¹¹²² des droits de la défense¹¹²³. La Cour administrative d'appel de Bordeaux l'a réaffirmé¹¹²⁴ en 2005¹¹²⁵ et 2006¹¹²⁶ : la mise en demeure de l'exploitant d'une installation classée doit être précédée d'une procédure contradictoire¹¹²⁷, conformément à la loi du 12 avril 2000¹¹²⁸. Les juges relèvent qu'en l'absence d'urgence, il appartenait à l'Administration « *bien qu'elle fût tenue, en vertu de l'article L. 514-1 (...) d'enjoindre à la société coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire de respecter ladite distance d'isolement, de mettre au préalable celle-ci à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales, en application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000* ». Autrement dit, pour le juge administratif, la compétence liée du préfet pour mettre en demeure l'exploitant ne le dispense pas de respecter le principe du contradictoire¹¹²⁹.

¹¹²¹ CE, 6 octobre 1976, *Pabion*, req. n° 99794, rec. Leb., p. 390 ; TA Amiens, 19 octobre 2004, *Sté UTL c/ Préfet de l'Oise*, note GILLIG David, *Environnement*, 2004, comm. 117 ; Cités in GILLIG David, note sous CAA Bordeaux, 3 juillet 2006, *Sté Soferti*, req. n° 03BX02151, *Environnement*, n° 12, décembre 2006, comm. 127.

¹¹²² CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, req. n° 69751, rec. Leb. p. 133 et CE, Ass., 26 octobre 1945, *Aramu*, rec. Leb., p. 213.

¹¹²³ TA Versailles, 9 juillet 2002, *SA Hôpital privé du Val d'Yerres*, req. n° 97.1987, cité in GILLIG David, note sous CAA Bordeaux, 3 juillet 2006, *Sté Soferti*, n° 03BX02151, *Environnement*, n° 12, décembre 2006, comm. 127.

¹¹²⁴ Le Tribunal administratif de Strasbourg a déjà considéré que l'exploitant doit être en mesure de présenter des observations avant la prononciation d'une mise en demeure par le préfet ; TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler c/ Préfet de la Moselle* ; Obs. BILLET Philippe, *JCP A*, 2003, p. 1916.

¹¹²⁵ CAA Bordeaux, 18 octobre 2005, *Coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire c/ Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, req. n° 02BX00745 ; DEHARBE David, « La mise en demeure du préfet à l'encontre des exploitants des installations classées doit-elle respecter le principe du contradictoire ? », *Environnement*, n° 1, janvier 2006, comm. n° 12 ; *AJDA*, 2006, p. 110.

¹¹²⁶ CAA Bordeaux, 13 février 2006, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Société établissements Aubrun*, req. n° 02BX01549 ; BEINEX Olivier, « Procédure contradictoire : divergences entre les juges administratif et judiciaire », *BDEI*, n° 4, juillet 2006, p. 14.

¹¹²⁷ CAA Bordeaux, 18 octobre 2005, *Coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire*, *op. cit.*

¹¹²⁸ Loi n° 2000-321, du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, JO n°88, du 13 avril 2000, p. 5646.

¹¹²⁹ Notons que le respect du principe du contradictoire est également exigé lorsque le préfet use des pouvoirs qu'il tient de la police spéciale de l'eau ; CAA Nancy, 29 janvier 2007, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 05NC00951, comm. 443, BEINEX Olivier, « Pouvoirs du préfet et respect du principe du contradictoire » *BDEI*, n° 10, juillet 2007, p. 27.

Les juges judiciaire et administratif étaient en désaccord sur ce point. Dans la jurisprudence *Soferti*¹¹³⁰, la Cour de cassation a considéré que la compétence liée du préfet pour appliquer l'article L. 514-1 du Code de l'environnement rendait inopérant le moyen tiré de l'inobservation de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. En l'espèce, la société Soferti n'avait pas, conformément à la législation Seveso II¹¹³¹, produit l'actualisation de son étude de dangers. La mise en demeure prescrite par l'article L. 514-1 du Code de l'environnement étant « *une décision individuelle défavorable constituant une mesure de police* »¹¹³², le principe du contradictoire énoncé par la loi du 12 avril 2000 s'appliquait¹¹³³. Plus qu'un désaccord entre ordres juridictionnels, il semble que les juges administratifs du fond donnent des solutions divergentes. La solution de la Cour de cassation est confortée par une décision de la Cour administrative d'appel de Douai rendue en novembre 2006¹¹³⁴. Le considérant de principe est toutefois quelque peu ambigu. Le juge rejette le moyen selon lequel la procédure du contradictoire n'a pas été respectée au motif que « *l'article L. 514-1 du code de l'environnement n'organise aucune procédure de consultation de l'exploitant afin de recueillir ses observations préalablement à l'intervention des décisions préfectorales qu'il régit, lesquelles ont d'ailleurs pour but, en général, de remédier d'urgence à des risques graves dus à une inobservation de la réglementation propre aux installations classées ; que ces dispositions de valeur législative, propres aux installations classées, prévalent sur les dispositions générales désormais issues de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 invoqué et qui selon les termes mêmes sont inapplicables en cas d'urgence* ». La Cour

¹¹³⁰ Cass. Crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, *op. cit.*

¹¹³¹ Directive 96/82 du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (SEVESO II), JOCE L 10, 14 janvier 1997, p. 13.

¹¹³² GUIHAL Dominique, « Compétence liée du préfet pour délivrer une mise en demeure au titre de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement », note sous Cass. Crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, req. n° 05-82.232, *Droit de l'environnement*, n° 140, juillet-août 2006, p. 195-196.

¹¹³³ L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 dispose : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...). Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables : 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; 2° Lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ; 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière* ». Les décisions devant être motivées selon les articles 1er et 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO, 12 juillet 1979, p.1711) sont pour l'essentiel les décisions administratives individuelles défavorables.

¹¹³⁴ CAA Douai, 30 novembre 2006, *SAS ICI C et P. France*, req. n° 06DA00013 ; *AJDA*, 2007, p. 311.

souligne que l'article L. 514-1 n'organise aucune procédure contradictoire (l'existence d'une telle procédure aurait pu constituer une exception à l'application de la loi du 12 avril 2000 selon son article 24, alinéa 2, 3°). Examinant l'éventuelle condition d'urgence de l'article 24, al. 2, 1°, elle relève qu' « *en général* », les décisions préfectorales interviennent dans une situation d'urgence. Elle conclut que les dispositions législatives de l'article L. 514-1 prévalent sur les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, telles qu'elles sont aujourd'hui rédigées. Cette précision marque l'analyse de la problématique sous l'empire des nouvelles dispositions en vigueur, et non plus selon les dispositions du décret du 28 novembre 1983 qui comportait un dispositif similaire¹¹³⁵. On distingue mal la justification de la solution par la Cour d'appel de Douai. Les juges ne relèvent aucune circonstance de fait permettant de conclure à une situation d'urgence. L'argument selon lequel la décision du préfet intervient généralement dans un contexte d'urgence est insuffisant. D'ailleurs, si les juges répètent par deux fois « l'urgence », ils concluent à l'inapplication de la loi du 12 avril 2000 au motif que les dispositions du Code de l'environnement prévalent sur l'exigence de respect de la procédure contradictoire.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat a mis fin à la querelle qui opposait magistrats judiciaires et magistrats administratifs¹¹³⁶. Saisi en cassation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹¹³⁷ de 2005, le Conseil d'Etat conclut à la compétence liée du préfet pour adresser la mise en demeure à l'exploitant lorsque l'inspecteur des installations classées décèle une anomalie de fonctionnement. Or, lorsque l'administration est tenue de prendre une décision, les moyens de légalité, qu'ils soient internes ou externes, sont inopérants. Partant, l'irrespect du principe du contradictoire, quand bien même il s'agit d'un principe général de droit¹¹³⁸, ne saurait, pour le juge administratif, écarter l'application littérale de l'article L. 514-1 du Code de

¹¹³⁵ Notons que sous l'empire du décret de 1983, le Conseil d'Etat rejetait le moyen tiré de l'inobservation du respect de la procédure contradictoire au motif que la mise en demeure « *n'avait pas à être précédée d'une procédure contradictoire mais de celle qu'organise la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées* » ; CE, 6 mars 1987, *Sainte-Rose*, req. n° 50475; *RJE*, 1998, p. 171 ; Cité in GUIHAL Dominique, « Compétence liée du préfet pour délivrer une mise en demeure au titre de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement », *op. cit.*, p. 195.

¹¹³⁶ CE, 9 juillet 2007, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req. n° 288367 ; concl. GUYOMAR Mattias, « Le pouvoir de mise en demeure du préfet est-il discrétionnaire ? », *BDEI*, n° 11, septembre 2007, p. 35-38.

¹¹³⁷ CAA Bordeaux, 18 octobre 2005, *Coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire c/ Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, *op. cit.*

l'environnement. Le Conseil d'Etat rejette clairement les motivations de la Cour d'appel de Bordeaux qui consistait à affirmer que la compétence liée du préfet pour adresser la mise en demeure ne le dispensait pas de mettre l'exploitant en mesure de présenter ses observations préalablement. Plus qu'une prévalence à établir entre les législations, comme l'affirmait la Cour d'appel de Douai, c'est le voeu du législateur, par référence aux travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1976, qui conduit à cette solution. Le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable a enteriné cette solution par une circulaire du 3 août 2007¹¹³⁹. La circulaire relève que la solution du juge administratif est conforme aux décisions du juge judiciaire et qu'ainsi, « *le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire préalable ne devrait plus pouvoir être valablement invoqué devant le juge administratif à l'appui d'une demande d'annulation d'une mise en demeure, dès lors que l'inobservation de prescriptions légalement imposées a été constatée* »¹¹⁴⁰.

Les règles relatives aux contentieux administratifs font donc l'impasse sur les droits de la défense. Il est difficile de concevoir, dans un Etat de droit, que les outils mis à la disposition du citoyen pour lutter contre l'arbitraire de l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique puissent être simplement écartés par un principe de compétence liée. La primauté de l'intérêt général véhiculée par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement peut expliquer, si ce n'est justifier, la hiérarchie établie et la subordination de l'exercice de certaines libertés à des autorisations (2).

¹¹³⁸ Rappelons d'ailleurs qu'il est communément admis que les principes généraux du droit ont une valeur juridique infralégislative. Pour reprendre l'expression du Professeur René Chapus, ils ont une valeur « *infralégislative et supradécree* » (CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Monchrestien, Domat Droit public, 15ème éd., 2001, Paris, p. 111, n° 140). Dès lors, entre le texte législatif et le principe, le choix serait rapide. Sur ce thème, voir JEZE Gaston, SALON Serge et SAVIGNAC Jean-Charles, *Les principes généraux du droit administratif ; Tome 1 : la technique juridique du droit public français*, Dalloz, 2005, Paris, 443 p.

¹¹³⁹ Circulaire du 3 août 2007, relative aux installations classées - Arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 2007 sur la procédure de mise en demeure (non publiée) ; Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr>.

¹¹⁴⁰ DESPREZ Delphine, « Mise en demeure et procédure du contradictoire : le MEDAD appuie la position du juge », *BDEI*, n° 13, janvier 2008, p. 16.

2. Le respect de la liberté d'entreprendre

En 1976¹¹⁴¹, Gilles Martin posait le problème en ces termes : « *[l]a multiplication des actions visant à défendre le droit à l'environnement peut aboutir, si la technologie ne permet pas une amélioration des procédés d'exploitation, à interdire une activité sur tout le territoire, posant ainsi le problème de la liberté d'entreprise dans la branche considérée* »¹¹⁴². L'autorisation d'établir une ICPE participe de la liberté d'entreprendre¹¹⁴³ et donc de la liberté du commerce et de l'industrie.

Qualifiée de liberté publique par les juges du Conseil d'Etat¹¹⁴⁴, la jurisprudence a souligné la nécessité pour les autorités de police de tenir compte de la liberté du commerce et de l'industrie : « *dès lors que l'exercice des pouvoirs de police est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services, la circonstance que les mesures de polices ont pour objectif la protection de l'ordre public ou, dans certains cas, la sauvegarde des intérêts spéciaux que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir, n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence* »¹¹⁴⁵. De son côté, le juge constitutionnel, qui

¹¹⁴¹ MARTIN Gilles J., « De la responsabilité pour faits de pollution au droit à l'Environnement », Université de Nice, Faculté de droit et des sciences économiques, 1978, Lyon-Trévoux, 292 p.

¹¹⁴² *Idem*, p. 163.

¹¹⁴³ Selon le Conseil constitutionnel (CC, 10 juin 1998, n° 98-401 DC, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, rec. CC, p. 258 ; JO du 14 juin 1998, p. 9033), la liberté d'entreprendre procède de l'article 4 de la DDHC qui dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* » ; RENOUX Thierry S. et de VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, Litec, coll. Juriscode, 2005, Paris, p. 18.

¹¹⁴⁴ Par référence à la Constitution du 4 octobre 1958, le Conseil d'Etat considère que la liberté du commerce et de l'industrie figure parmi les libertés publiques placées par l'article 34 de la Constitution dans le domaine de la loi : CE, Sect., 28 octobre 1960, *De Laboulaye*, rec. Leb., p.570 ; concl. HEUMANN, *AJ*, 1961, p. 20,

¹¹⁴⁵ CE, Sect., avis, 22 novembre 2000, *Société L et P publicité*, req. n° 223645 ; Concl. AUSTRY Stéphane, *RFDA*, n° 4, août 2001, p. 872-884 ; GUETTIER Christophe, *RDP*, n° 2, avril 2001, p. 393-399 ; ALBERT Nathalie, « Police administrative et droit de la concurrence: les liaisons dangereuses », *D.*, n° 26, 5 juillet 2001, p. 2110-2216.

consacre cette liberté en 1982¹¹⁴⁶, admet¹¹⁴⁷ que la liberté d'entreprendre puisse être subordonnée à la délivrance d'une autorisation préalable mais selon une double condition : qu'elle soit justifiée au regard de l'intérêt général ou de la satisfaction d'exigences constitutionnelles et qu'elle ne dénature pas la liberté en cause. Il a ainsi affirmé que cette liberté n'est « *ni générale, ni absolue, [qu'elle] s'exerce dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi* »¹¹⁴⁸ et qu' « *il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* »¹¹⁴⁹. Ainsi, il semble que la liberté du commerce et de l'industrie ne puisse être utilement invoquée à l'égard de professions, d'activités, dont la loi elle-même, telle la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, subordonne l'exercice à une autorisation ou une concession de l'administration¹¹⁵⁰. Cette position est suivie par le juge administratif des référés qui considère que « *si la liberté d'entreprendre est une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, cette liberté s'entend de celle d'exercer une activité économique dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur et conformément aux prescriptions qui lui sont légalement imposées, tout spécialement lorsqu'elles poursuivent une exigence aussi impérieuse que la protection de la santé publique. Une société qui demande au juge des référés de faire cesser l'atteinte portée à sa liberté de poursuivre l'exploitation de son établissement, sans se conformer toutefois à certaines prescriptions légalement imposées, notamment dans l'intérêt de la santé publique, ne justifie pas d'une atteinte grave à une liberté*

¹¹⁴⁶ Le Conseil constitutionnel la consacre indirectement en soulignant que « *la liberté qui (...) consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* » : CC n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, rec. CC, p. 18 ; RIVERO Jean, *AJ*, 1982, p. 377 ; HAMON L., *D.* 1983, p. 169. V. DRAGO Roland, « Liberté d'entreprendre et environnement – La question des installations classées », in *Libertés*, Mélanges en l'honneur de Jacques ROBERT, Montchrestien, 1998, p. 102.

¹¹⁴⁷ CC, 13 janvier 2000, n° 99-423 DC, *Réduction du temps de travail*, rec. CC, p. 33 ; CC, 27 juillet 2000, n° 2000-433 DC, *Communication audiovisuelle*, rec. CC, p. 121 ; CC, 16 janvier 2001, n° 2001-439 DC, *Archéologie préventive*, JO, 18 janvier 2001, p. 931 ; RENOUX Thierry S. et de VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁴⁸ CC, 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, n° 85-200 DC, rec. CC, p. 9 ; RJC, p. I-245 ; JO, 18 janvier 1986, p. 920. ; note GAUDEMET Yves, « Une nouvelle dimension du principe d'égalité devant la contribution publique? », *Dr. Soc.*, 1986, p. 372.

¹¹⁴⁹ CC, 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, n° 89-254 DC, rec. CC, p. 41 ; RJC, p. I-352 ; JO, 5 juillet 1989, p. 8382.

¹¹⁵⁰ CE, Ass., 12 décembre 1953, *Syndicat national des transporteurs aériens*, rec. Leb., p. 547 et CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, rec. Leb., p. 578.

fondamentale »¹¹⁵¹. Selon Roland Drago, il ne s'agit « *que de la transposition de la théorie classique de la police administrative* »¹¹⁵².

D'aucuns considèrent¹¹⁵³ que la législation relative aux installations classées entrave l'exercice de la liberté d'entreprendre en soumettant l'établissement d'une industrie à une autorisation administrative préalable. Pour Manuel Gros¹¹⁵⁴, « *le droit des ICPE est une atteinte permanente à la liberté du commerce et de l'industrie* ». L'exercice d'une liberté peut-il être soumis à l'octroi d'une autorisation préalable ? Roland Drago estime que cette restriction, instituée par la loi du 19 juillet 1976¹¹⁵⁵ « *est légitime puisqu'elle est justifiée par l'intérêt général et se trouve donc conforme aux principes formulés par le Conseil constitutionnel* »¹¹⁵⁶.

Récemment, la loi du 30 juillet 2003¹¹⁵⁷ a instauré de nouvelles exigences obligeant l'exploitant à constituer des garanties financières (article L 516-1 du Code de l'environnement) ou à fournir une autorisation en cas de changement d'exploitant (article L 512-16 du Code de l'environnement). Ces mesures, destinées à pallier les défaillances des industriels débiteurs qui laisseraient la dépollution des sols aux frais de la collectivité, sont susceptibles de constituer une entrave à la liberté d'entreprendre, limitée par une obligation de résultat de l'industriel dans la gestion intégrée de la pollution. L'administration pourra ainsi opposer de droit à l'industriel ses propres difficultés financières pour exiger de sa part la constitution de garanties nouvelles¹¹⁵⁸. Toute la problématique consiste à concilier les différents intérêts en présence : ceux de l'industriel et ceux des tiers¹¹⁵⁹.

¹¹⁵¹ CE, ord., 25 avril 2002, *Société Saria Industries*, n° 245514 ; note FARO Alexandre, « Référé-liberté : pas d'atteinte à la liberté d'entreprendre pour l'exploitant qui ne respecte pas les prescriptions de son autorisation », *Environnement*, n° 8-9, 1er août 2002, comm. n° 109, p. 19-20.

¹¹⁵² DRAGO Roland, « Liberté d'entreprendre et environnement – La question des installations classées », *op. cit.*, p. 102.

¹¹⁵³ GROS Manuel, « L'environnement contre les droits de l'homme ? », *RDP*, n° 6-2004, p. 1585-1592.

¹¹⁵⁴ *Idem*, p. 1585.

¹¹⁵⁵ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹¹⁵⁶ DRAGO Roland, *idem*, p. 109

¹¹⁵⁷ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021.

¹¹⁵⁸ DEHARBE David, « Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 265.

¹¹⁵⁹ A ce titre, on notera que le juge administratif des référés prend en considération des éléments tels que le préjudice financier probable pour l'entreprise pour se déterminer. Dans une espèce de 2002 (CE, 22 février 2002, *Société des Pétroles Shell*, req. n° 235345 ; BARALLE Jean-Pierre, « Référé-suspension: Appréciation de la condition d'urgence », *Droit de l'environnement*, n° 97, avril 2002, p. 84-86), le préfet

Si l'on souligne ici les obstacles à la liberté d'entreprendre de l'industriel, potentiel pollueur, c'est sans oublier la mise en cause de la liberté de celui qui subit la pollution¹¹⁶⁰. Il peut s'agir d'un citoyen, voisin de l'installation, mais également d'une entreprise voisine d'une ICPE fonctionnant irrégulièrement¹¹⁶¹. En 1998, Roland Drago recensait les différents recours administratifs ou juridictionnels dont disposaient les « victimes » de la pollution. La critique qu'il énonçait à propos de la mauvaise application du droit français en la matière peut être nuancée aujourd'hui. En effet, le régime de responsabilité pour dommage environnemental institué par la directive communautaire n° 2004/35¹¹⁶² donne de nouveaux moyens juridiques aux personnes subissant la pollution pour défendre leur propre liberté d'entreprendre. L'engagement de la responsabilité sans faute de l'exploitant pour faits de pollution sera facilitée¹¹⁶³.

Nous le constatons, le préfet dispose de pouvoirs importants, exorbitants du droit commun qui parviennent à outrepasser les règles de procédures les plus fondamentales. Néanmoins, l'octroi de ces pouvoirs n'est pas sans contrepartie. La compétence qu'il tient de la loi relative aux installations classées peut engager la responsabilité de l'Etat. Si les cas sont relativement rares, le mouvement jurisprudentiel général d'abandon de la faute lourde se fait ressentir dans le contentieux des installations classées, et l'on voit apparaître des cas de plus en plus nombreux de responsabilité sans faute (§2).

de l'Ain a fixé par arrêté, des prescriptions à une station-service du groupe Shell avec un délai d'exécution de trois mois. Le Conseil d'Etat a estimé que l'urgence à suspendre l'arrêté préfectoral était caractérisée dans la mesure où les prescriptions préfectorales conduisaient l'exploitant à réaliser des travaux importants ou à cesser l'exploitation alors que l'étude de dangers estimait les risques de fuites de carburant comme « extrêmement improbables ». Régulant l'affaire au fond, le juge conclut à un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral. En l'espèce, on peut considérer qu'aucun intérêt public n'était touché. CAVIGLIOLI Benoît, « Référé administratif, appréciation de l'urgence et protection des libertés fondamentales. Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », *AJDA*, n° 13, 7 avril 2003, p. 642-652.

¹¹⁶⁰ DRAGO Roland, *idem*, p. 101.

¹¹⁶¹ *Ibidem*.

¹¹⁶² Directive 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, JOUE L 143 du 30 avril 2004, p. 56. Voir Première Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2, B « L'instauration d'une responsabilité environnementale », p. 149.

¹¹⁶³ Voir Première Partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2 « La loi de transposition relative à la responsabilité environnementale », p. 262.

§2 . La responsabilité de l'Etat en matière d'installations classées

L'exercice de la police des installations classées peut, « *par excès ou par carence, s'avérer fort dommageable pour les administrés, qu'ils soient industriels ou riverains d'un établissement polluant* »¹¹⁶⁴. L'exigence d'une faute pour engager la responsabilité de l'Etat (A) s'affaiblit progressivement. Le mouvement général d'abandon de la faute en matière de responsabilité de l'Etat investit également le domaine des installations classées. Le juge administratif reconnaît désormais la responsabilité de l'Etat du fait de la loi du 19 juillet 1976 (B).

A. L'engagement de la responsabilité de l'Etat pour faute durable

Les décisions préfectorales relevant de la police des installations classées pour la protection de l'environnement peuvent engager la responsabilité de l'Etat pour faute dans différentes hypothèses. Si le préfet est libre d'octroyer ou de refuser une autorisation d'exploiter une installation, un refus fautif peut entraîner l'engagement de la responsabilité étatique¹¹⁶⁵.

Par ailleurs, le préfet a l'obligation d'user de ses pouvoirs d'autorité déconcentrée lorsque la situation l'exige, et notamment pour faire respecter les prescriptions particulières de l'arrêté d'autorisation. Dans le cas contraire, sa responsabilité et donc la responsabilité de l'Etat, sera retenue pour manquement. Le juge administratif a reconnu cette responsabilité à plusieurs reprises, notamment lorsque le préfet s'est abstenu de contraindre l'exploitant au respect de la réglementation¹¹⁶⁶ ou a méconnu ses missions de contrôle¹¹⁶⁷.

¹¹⁶⁴ PAPIN Jean-Philippe, « La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », *CJEG*, novembre 1984, p. 365.

¹¹⁶⁵ CAA Nantes, 29 juillet 2003, *Houedry*, req. n° 99NT01459; PRODRAZA Edith et DEHARBE David, « Un refus fautif mais non préjudiciable d'une autorisation ICPE », *Environnement*, n° 5, 1er mai 2005, Chroniques des Cours et Tribunaux, p. 20.

¹¹⁶⁶ CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, req. n° 243801 ; note TREBULLE François-Guy, « Rôle du préfet en matière d'installations classées », *AJDA*, n° 11, 21 mars 2005, p. 610-612 ; GILLIG David, *Environnement*, n° 12, 1er décembre 2004, comm. 119, p. 17-18.

¹¹⁶⁷ CAA Paris, 21 janvier 1997, *Commune de Saint-Chéron*, req. n° 94PA00119 ; *RJE*, 1997, p. 588.

Plus récemment, la Cour administrative d'appel de Versailles a reconnu la faute du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs en matière d'installations classées pour défaut de surveillance¹¹⁶⁸. Dans cette espèce, les pollutions provenant d'une installation de production de produits détergents firent l'objet de prescriptions qui ne furent jamais respectées. Dans un premier temps, la Cour retient la responsabilité de l'Etat pour faute qui consistait en l'absence de tout contrôle du respect de ces prescriptions pendant six ans, alors que les pollutions et les manoeuvres dilatoires de la société pour ne pas respecter les décisions administratives étaient connues. Puis, le juge administratif reconnaît la responsabilité de la commune car d'une part, elle avait connaissance des pollutions et pouvait donc avertir les services de l'Etat et d'autre part, le maire n'a pas fait usage des pouvoirs qu'il détient en matière d'élimination des déchets, ce qui aurait permis d'éviter une pollution trop importante sur les lieux. Dès lors, le maire a commis une faute de nature à exonérer partiellement l'Etat de sa responsabilité. Le partage de responsabilités entre Etat et commune avait déjà été retenu dans la jurisprudence *Lescure* de 2004¹¹⁶⁹.

Par ces jurisprudences, le rôle du préfet en matière d'installations classées se précise. Il doit agir pour s'assurer de la conformité du fonctionnement de l'installation avec l'arrêté d'autorisation. Cependant, il ne doit le faire que lorsqu'il possède les éléments nécessaires à l'exercice de son pouvoir. Et c'est bien cet élément d'information qui a conduit le juge à retenir la responsabilité de la commune dans la jurisprudence *Commune de Taverny*. Comme le souligne François-Guy Trébulle, « *[d]ans cette dernière hypothèse, une inaction ou une réponse insuffisante seront constitutives d'une carence fautive* »¹¹⁷⁰. L'insistance du juge administratif sur les six années qui se sont écoulées sans l'intervention des services de l'Etat dans l'arrêt *Commune de Taverny* dénote l'importance qui est accordée à la durée. Le juge l'avait déjà souligné en 1993 en relevant que « *[l]orsqu'une installation soumise à déclaration a été effectivement déclarée mais fonctionne dans des conditions telles qu'elle porte atteinte à l'environnement, le préfet peut, par arrêté, imposer toute prescriptions spéciales*

¹¹⁶⁸ CAA Versailles, 8 mars 2006, *Commune de Taverny*, n° 03VE04692, ; GILLIG David, « Quand la faute de la commune exonère partiellement l'Etat de sa responsabilité en matière d'exercice de son pouvoir de police des installations classées », *Environnement*, n° 7, juillet 2006, comm. 84, p. 28-29.

¹¹⁶⁹ CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, *op. cit.*

¹¹⁷⁰ TREBULLE François-Guy, *idem*, p. 612.

nécessaires. En s'abstenant de prendre de telles mesures (...) alors que ses services étaient informés depuis longtemps, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat »¹¹⁷¹. Roland Drago précise que la jurisprudence « *semble exiger, non pas une faute lourde mais une faute durable* »¹¹⁷². Pour engager la responsabilité de l'Etat, le juge tient compte du laps de temps plus ou moins important qui s'est écoulé entre l'inobservation des prescriptions préfectorales et l'action des services de l'Etat. Michel Prieur le soulignait au début des années 1980 : « *la responsabilité de l'Etat n'est engagée que s'il y a eu véritable inertie et carence de l'administration pendant un certain temps et pour une pollution notable* »¹¹⁷³.

Certes, le juge a reconnu la responsabilité de l'Etat pour carence fautive, mais il a pris soin de l'encadrer. Il a rappelé en 2007¹¹⁷⁴ que la responsabilité pour faute ne pouvait être reconnue qu'en cas de carence fautive du préfet. A partir du moment où le préfet a édicté des prescriptions et alors même qu'elles n'ont pas permis la cessation des troubles et inconvénients liés au fonctionnement, la faute n'est pas caractérisée. En l'espèce, l'administration, en ayant pris les mesures pour imposer à l'exploitant de se conformer à la réglementation et en s'assurant de leur respect, n'a commis aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Plus qu'un mouvement jurisprudentiel d'abandon de la faute lourde, nous assistons, en matière d'installations classées, à la consécration d'une responsabilité sans faute. En effet, la responsabilité de l'Etat peut être engagée en l'absence de toute faute depuis un célèbre arrêt de 1938, *Société des Produits Laitiers La Fleurette*¹¹⁷⁵. L'usage des pouvoirs de police par le préfet est susceptible d'entraîner une rupture d'égalité

¹¹⁷¹ CAA Bordeaux, 25 février 1993, *Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et commune de Saint-Pée-sur-Nivelle*, req. n° 90BX00281, 90BX00349, rec. Leb., p. 897.

¹¹⁷² DRAGO Roland, « Liberté d'entreprendre et environnement – La question des installations classées », in *Libertés*, Mélanges en l'honneur de Jacques ROBERT, Montchrestien, 1998, p. 108.

¹¹⁷³ PRIEUR Michel, « Les installations classées pour la protection de l'environnement », *RJE*, 1983, p. 10, cité in PAPIN Jean-Philippe, « La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », *CJEG*, novembre 1984, p. 371.

¹¹⁷⁴ CAA Bordeaux, 21 mai 2007, *Association pour l'environnement de Souilles et des alentours*, req. n° 03BX02106 ; Comm. GILLIG David, « La responsabilité pour faute de l'Etat ne peut être mise en cause qu'en cas de carence fautive du préfet dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de la législation relative aux installations classées », *Environnement*, octobre 2007, n° 10, comm. 180.

¹¹⁷⁵ CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, rec. Leb., p. 25.

devant les charges publiques qui, sur le fondement de l'équité, sera réparée par le biais de la responsabilité sans faute de l'Etat (B).

B. Une responsabilité sans faute

Depuis un arrêt de section du 30 juillet 2003¹¹⁷⁶, le Conseil d'Etat admet la responsabilité sans faute de l'Etat législateur du fait de la loi du 10 juillet 1976¹¹⁷⁷. En examinant les travaux préparatoires et les termes de la loi, il en déduit que le législateur n'a pas entendu exclure la réparation d'un dommage anormal et spécial que pourrait causer l'application des dispositions législatives. Cette même solution a été transposée en novembre 2005¹¹⁷⁸ concernant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. La responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois est une responsabilité rarement reconnue (1). Il semble pourtant qu'un mouvement de reconnaissance se soit amorcé, notamment dans le cadre du contentieux relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement (2).

¹¹⁷⁶ CE, Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a.*, req. n° 215957 ; *D.*, 2003, p. 2527 ; GILLIG David, *Environnement*, n° 10, 1er octobre 2003, comm. 84, p. 16-17 ; BON Pierre, « La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées, problèmes de fond », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2004, p. 151 ; DONNAT Francis, et CASAS Didier, *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, p. 1815-1819 ; GUETTIER Christophe, *Chronique de jurisprudence administrative*, *RDP*, 2003, p. 400 ; BOUMEDIENE Malik, « L'admission par le Conseil d'Etat de la responsabilité de l'Etat du fait de l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *LPA*, n° 250, 16 décembre 2003, p. 11-14 ; CARIUS Manuel, « Dommages aux cultures : espèces protégées mais Etat responsable », *LPA*, n° 82, 23 avril 2004, p. 8-11.

¹¹⁷⁷ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JO*, 13 juillet 1976, p. 4203.

¹¹⁷⁸ CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564 ; note TROUILLY Pascal, *Environnement*, décembre 2005, p. 23-24 ; NAIM-GESBERT Eric, « Du droit à réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 94-97 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *AJDA*, n° 3, 23 janvier 2006, p. 142-146.

1. La responsabilité sans faute, une responsabilité rarement reconnue

La souveraineté conférée aux actes législatifs a longtemps expliqué l'irresponsabilité de l'Etat législateur. En 1838¹¹⁷⁹, le Conseil d'Etat estimait que « *l'état ne saurait être responsable des conséquences des lois qui, dans un intérêt général, prohibent l'exercice spécial d'une industrie* ». En l'espèce, une loi du 12 février 1835 interdisait la fabrication, la circulation et la vente du tabac factice. Les fabricants de tabac factice, et notamment M. Duchatellier estimant leurs intérêts lésés, demandèrent une indemnité à l'Etat du fait du préjudice qui leur était causé par l'application de cette loi. Se prononçant sur cette requête, le juge administratif estima que « *la loi du 12 février 1835, en déclarant interdite la fabrication du tabac factice, n'a ouvert aucun droit à une indemnité au profit des individus qui s'étaient précédemment livrés à cette fabrication* ». Dès lors, les requérants ne pouvaient prétendre à aucune indemnité.

Le revirement s'opéra un siècle plus tard¹¹⁸⁰ et les faits de l'espèce étaient similaires à ceux de 1838. En l'occurrence, une loi du 9 juin 1934 interdisait la fabrication et le commerce de produits ne provenant pas exclusivement de produits laitiers sous le nom de « crème ». La société des produits laitiers La Fleurette fabriquait un produit dénommé « Gradine » en partie composé de lait. Ne répondant pas aux critères de la loi de 1934, la société fut contrainte d'interrompre sa production. Le juge administratif inverse le raisonnement retenu en 1838. En examinant le texte de loi et les travaux préparatoires, il relève que « *rien (...) ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité* ». Dès lors, le requérant peut prétendre à une réparation si la loi ou ses travaux préparatoires n'excluent pas un tel dédommagement et que le préjudice supporté par la société est particulièrement grave (arrêt de son activité) et spécial (elle semble être la seule à avoir été touchée par la loi)¹¹⁸¹. Néanmoins, aucune indemnité ne fut accordée à la Société en cause, du fait de l'impossibilité d'estimer le préjudice avec précision. C'est

¹¹⁷⁹ CE, 11 janvier 1838, *Duchatellier c. le Ministre des Finances*, req. n° 13059, rec. Leb., p. 16.

¹¹⁸⁰ CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, rec. Leb., p. 25.

¹¹⁸¹ Commentaires sous l'arrêt in LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, *Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, Dalloz, 16ème éd., 2007, p. 326.

d'ailleurs pour des considérations relatives au préjudice que le juge admet la responsabilité sans pour autant accorder d'indemnité¹¹⁸².

Le juge administratif a infléchi sa jurisprudence en 2003, en reconnaissant la responsabilité de l'Etat du fait de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹¹⁸³. En l'espèce, des pisciculteurs se plaignaient des dégâts causés par les cormorans, oiseaux protégés au titre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature¹¹⁸⁴. Pour se prononcer sur la responsabilité de l'Etat du fait de la loi, le Conseil d'Etat a, dans un premier temps, examiné le texte législatif ainsi que ses travaux préparatoires. Revenant sur une solution dégagée en 1998¹¹⁸⁵, il estime « *qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités - notamment agricoles - autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné* ». Dans un second temps, le juge examine les caractères du préjudice exigés qui doit être spécial, grave et non-constitutif d'un aléa qui devrait être assumé par la victime¹¹⁸⁶. Considérant que les caractères étaient réunis, le juge de cassation annule l'arrêt de la Cour administrative d'appel et renvoie l'affaire devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

¹¹⁸² Voir par exemple CE, Ass., 1er décembre 1961, *Lacombe*, rec. Leb., p. 674 ou CE, Sect., 26 octobre 1962, *Consorts Olivier*, rec. Leb., p. 569.

¹¹⁸³ CE, Sect., 30 juillet 2003, « Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a. », req. n° 215957, *op. cit.*

¹¹⁸⁴ Jehan de Malafosse souligne que la problématique de la responsabilité des dommages causés par les espèces protégées avait été évoquée lors des travaux parlementaires relatifs à la loi n° 95-101, du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « Loi Barnier », JO n° 29, 3 février 1995, p. 1840). L'Assemblée nationale avait proposé de voter un amendement reconnaissant « *le principe de responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables quela législation relative à la protection de l'environnement, notamment en matière d'espèce animale protégée, est susceptible de causer aux personnes et aux biens* » (JOAN, CR, 6 décembre 1994, p. 8294). DE MALAFOSSE Jehan, « Responsabilité et propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Actes de la conférence internationale « Droits de propriété et environnement », Université d'Aix-Marseille, 27-29 juin 1996, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 1997, p. 33.

¹¹⁸⁵ CE, 21 janvier 1998, *Ministre de l'environnement c/ Plan*, req. n° 157353, rec. Leb., p. 29.

¹¹⁸⁶ LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », note sous CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564, *AJDA*, n° 3, 23 janvier 2006, p. 142.

Nous constatons que la stricte position du juge adoptée au début du XXème siècle tend à s'infléchir depuis quelques années. La reconnaissance de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait de la loi relative à la protection de la nature démontre l'équilibre nécessaire que le juge ménage entre l'intérêt général de protection de l'environnement et les intérêts particuliers des individus placés dans une situation difficile. Même si les caractères spéciaux du préjudice subi restreignent la possibilité de cet engagement, il n'en reste pas moins que la solution jurisprudentielle s'étend progressivement, jusqu'au contentieux des installations classées (2).

2. La responsabilité de l'Etat du fait de la loi du 19 juillet 1976

L'admission de la responsabilité¹¹⁸⁷ de l'Etat du fait de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement trouve son origine dans un contentieux spécifique dont il convient de retracer les différents épisodes.

L'affaire débuta en 1999 par l'adoption d'un arrêté du premier ministre du 16 avril, pris sur le fondement de l'article L. 514-7 du Code de l'environnement¹¹⁸⁸, relatif aux mesures pouvant être prises par l'Administration lorsque l'exploitation de l'installation présente des dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. L'arrêté ministériel ordonnait la fermeture de silos de stockage de céréales de la société agricole du Soissonnais, motivée

¹¹⁸⁷ CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564 ; TROUILLY Pascal, *Environnement*, décembre 2005, p. 23-24 ; NAIM-GESBERT Eric, « Du droit à réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 94-97 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *AJDA*, n° 3, 23 janvier 2006, p. 142-146.

¹¹⁸⁸ L'article L. 514-7 dispose « *S'il apparaît qu'une installation classée présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, des dangers ou des inconvénients qui n'étaient pas connus lors de son autorisation ou de sa déclaration, le ministre chargé des installations classées peut ordonner la suspension de son exploitation pendant le délai nécessaire à la mise en oeuvre des mesures propres à faire disparaître ces dangers ou inconvénients. Sauf cas d'urgence, la suspension intervient après avis des organes consultatifs compétents et après que l'exploitant a été mis à même de présenter ses observations.*

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par le présent titre ne puissent les faire disparaître ».

par les risques graves d'explosion que présentait l'exploitation. Forcée de cesser toute activité, la société agricole, aux droits de laquelle est venue la Coopérative agricole Ax'ion, a demandé réparation du préjudice subi au premier ministre qui rejeta cette demande. Un recours pour excès de pouvoir fut formé contre la décision du ministre. Par un jugement du 30 avril 2002 par le Tribunal administratif d'Amiens rejeta le recours. La Cour administrative d'appel de Douai, saisie en appel, confirme la position des premiers juges du fond¹¹⁸⁹. Reprenant une position similaire à celle observée dans les premières jurisprudences rejetant toute responsabilité de l'Etat du fait des lois, la Cour relève « *qu'en l'absence de dispositions législatives le prévoyant expressément, une telle mesure ne peut avoir pour effet d'ouvrir droit à réparation au bénéfice de l'exploitant de l'activité visée par le législateur* ». Rendue après le revirement de l'arrêt ADARC¹¹⁹⁰, la question de savoir si cette solution allait perdurer pouvait légitimement se poser.

Le Conseil d'Etat a tranché en faveur du revirement. Dans la décision de pourvoi rendue en 2005¹¹⁹¹, le juge administratif énonce un considérant de principe selon lequel « *il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en oeuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer* ». Il réaffirme les conditions exigées pour mettre en cause cette responsabilité, et notamment les caractères du préjudice. Le requérant est ainsi fondé à demander une indemnisation dès lors qu' « *excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, [le préjudice] revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé* ». Censurant la décision de la Cour administrative d'appel de Douai, le Conseil d'Etat décide de ne pas régler l'affaire au fond et de renvoyer à la même Cour d'appel pour apprécier les caractères du préjudice subi par la société requérante. Dans leur décision, les juges du fond ont suivi

¹¹⁸⁹ CAA Douai, 12 févr. 2004, *Sté Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 02DA00575 ; note GILLIG David, « La responsabilité sans faute de l'Etat ne peut être engagée en cas de suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 8-9, août 2004, comm. 82.

¹¹⁹⁰ CE, Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a.*, req. n° 215957, *op. cit.*

¹¹⁹¹ CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564, *op. cit.*

le raisonnement du juge suprême¹¹⁹². Reprenant le considérant de principe alors énoncé, la Cour estime que la suppression des installations et les frais exposés pour construire des installations équivalentes constituent un préjudice anormal et spécial¹¹⁹³. Dès lors, la demande d'indemnisation est fondée, mais pour estimer correctement le montant du préjudice, la Cour ordonne une expertise, qui constituera « *le dernier et ultime round du combat mené depuis près de huit ans par ladite société* »¹¹⁹⁴.

Une question toute aussi intéressante s'est posée au juge administratif. Peut-on engager la responsabilité de l'Etat du fait des lois lorsque le préfet refuse légalement d'octroyer une autorisation d'exploiter une installation classée¹¹⁹⁵? En l'espèce, les requérants demandaient réparation du préjudice subi par la privation du bénéfice d'une installation classée sur leur terrain qui, par ailleurs, faisait l'objet d'un arrêté de biotope. Rejetée en première instance, leur requête trouve un écho favorable devant les juges d'appel. Si le principe suit la lignée de la jurisprudence *ADARC* précitée, l'arrêt peut être contesté sur le plan de l'indemnisation et plus particulièrement sur le caractère certain du préjudice. La jurisprudence indemnise le préjudice actuel, futur mais également la perte d'une chance. En revanche, elle exclut la réparation du préjudice éventuel¹¹⁹⁶. Pour David Gillig, les bénéfices étaient très incertains : quand bien même les terrains n'auraient pas fait l'objet d'un arrêté de biotope, rien ne pressentait la certitude de l'obtention de l'autorisation préfectorale d'exploitation. Relevant de nombreux aléas, David Gillig conclut que la chance de percevoir des bénéfices de cette exploitation était mince et impropre à conférer une indemnité. La multiplication de la reconnaissance de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois conjuguée à une appréciation large

¹¹⁹² CAA Douai, 14 novembre 2006, *Sté Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 02DA00575 ; note GILLIG David, « La responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée en raison de la suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 2, février 2007, comm. 29, p. 34-35.

¹¹⁹³ Le Conseil d'Etat a récemment rappelé qu'il appartenait aux juges du fond de faire figurer dans leur décisions les éléments de droit et de faits leur permettant d'aboutir à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat, sans quoi ils commettraient une erreur de droit ; CE, 26 juillet 2007, *Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable*, req. n° 291874 ; comm. GILLIG David, « Responsabilité de l'Etat en cas de suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, comm. 197.

¹¹⁹⁴ GILLIG David, *idem*.

¹¹⁹⁵ CAA Paris, 16 mai 2006, *Cts X.*, n° 03PA03031 ; note GILLIG David, « Arrêté de biotope et responsabilité sans faute de l'Etat en matière d'installations classées », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2006, comm. n° 91, p. 20-21.

¹¹⁹⁶ GILLIG David, « Arrêté de biotope et responsabilité sans faute de l'Etat en matière d'installations classées », *idem*, p. 20.

du caractère certain du préjudice ne manquera pas de développer une jurisprudence et un contentieux encore peu nourris.

Conclusion du Chapitre 1

Que pouvons-nous retirer de ces mouvements jurisprudentiels ? Nous constatons que les autorités locales sont de plus en plus sollicitées pour utiliser les prérogatives et les pouvoirs qui leur ont été conférés par le législateur. La demande s'accroît et la carence de l'autorité locale est susceptible d'entraîner l'engagement de la responsabilité de la commune ou de l'Etat, pour faute. Parallèlement, lorsque l'autorité compétente agit, elle risque encore d'engager cette responsabilité pour faute simple ou même sans faute. Il semble que la jurisprudence entre dans un mouvement continu de responsabilisation. Si elle l'encadre par des exigences strictes de durabilité de la faute ou de conditions précises relatives au préjudice, il n'empêche que les exemples de reconnaissances d'engagements de responsabilité et d'octrois d'indemnités se multiplient depuis quelques années. Les premières lignes font les frais de cette évolution et se trouvent parfois dans des situations difficiles. Lorsqu'une pollution provenant d'une installation classée apparaît sur le territoire communal, le maire est dans l'impossibilité d'agir, sauf s'il s'agit d'un danger grave caractérisant un péril imminent. Cela étant, la jurisprudence n'étant pas favorable aux actions du maire sur ce terrain, il peut choisir de ne pas agir pour laisser la place au préfet, autorité référente dans ce domaine. Seulement, l'inaction du maire peut entraîner la responsabilité de la commune pour carence fautive. Si le maire agit sur le fondement de son pouvoir de police générale, il encourt une responsabilité pour faute simple. La difficulté de la tâche ne lui sera d'aucune aide pour s'exonérer de sa responsabilité. Quant au préfet, s'il prend les mesures adéquates et légales, sur la base de son pouvoir de police spéciale conféré par la loi du 19 juillet 1976, il peut engager la responsabilité sans faute de l'Etat du fait de cette même loi. Nous comprenons dès lors la situation dans laquelle se trouvent les autorités locales aujourd'hui. Les normes et les jurisprudences sont difficilement lisibles

et applicables. Il en est de même pour les industriels. Le respect scrupuleux des normes est parfois difficile compte tenu de l'état actuel de pollution.

Les zones industrielles, terrains d'application de la législation relative aux sols pollués, sont des lieux de confrontations de normes, de compétences et d'intérêts. L'étude dynamique que nous nous proposons d'adopter ici permettra de clarifier les objets, les acteurs, les compétences mais également d'identifier les querelles et les désaccords, les doutes qui subsistent et les réponses pouvant y être apportées. Ces différents éléments sont particulièrement mis en exergue à l'échelle locale, sur les zones industrielles portuaires.

Chapitre 2 : Les zones industrielles, neoud gordien de l'application de la réglementation relative aux sols pollués

Chapitre 2. Les zones industrielles, noeud gordien de l'application de la réglementation relative aux sols pollués

Le régime juridique *sui generis* créé par l'application simultanée des normes étudiées dans la première partie de notre thèse s'applique aux zones industrielles. Sans être formellement définie par la loi ou la jurisprudence, la zone industrielle est un terrain aménagé pour accueillir des activités industrielles ou commerciales. Plusieurs législations peuvent s'appliquer sur ces zones, selon leur configuration, leur situation géographique et les activités qui y sont exercées : droit de l'urbanisme, loi ICPE, loi littoral, loi sur l'eau, loi sur les risques technologiques...

Une vision d'ensemble de ces dispositions révèle une tendance générale : ces règles tendent à la protection optimale du site exploité. D'une part, cette protection passe par des obligations imposées à l'industriel, dont certaines sont centrées sur la communication avec les autorités administratives compétentes. Les informations recueillies peuvent entraîner l'octroi de garanties par l'industriel afin de prévenir tout dommage aux sols. Le volet préventif prend de l'importance mais pose de nombreux problèmes pratiques. Un industriel sera-t-il enclin à communiquer les difficultés financières rencontrées dans le fonctionnement de son exploitation, sachant que cette information pourrait entraîner la mobilisation de ses ressources par le préfet comme garantie de remise en état du site après l'exploitation ? D'autre part, la dépollution du site est désormais fondée sur son usage futur, déterminé en concertation avec le maire et le propriétaire du site. L'insertion de mécanismes de négociation au sein d'une matière régie par la police administrative peut surprendre. Néanmoins, l'espace de concertation créé permet une remise en état raisonnée : il peut sembler inutile d'extraire tous les polluants d'un sol s'il est destiné à devenir le support d'un autre établissement industriel.

La seule logique de police administrative n'est pas suffisante pour faire face à toutes les situations. De nombreuses exploitations polluantes ont fait l'objet de procédures collectives, laissant un passif environnemental lourd à la charge de la collectivité. C'est pourquoi le législateur, aidé par le juge, cherche des solutions palliatives, notamment lorsque l'exploitant fait partie d'un groupe de sociétés. Des

solutions efficaces nécessiteraient toutefois de profondes mutations dans l'appréhension des concepts utilisés, notamment celui de l'autonomie des personnes morales (Section 1).

Il conviendrait de repenser entièrement l'aménagement des zones industrielles et de hiérarchiser différemment les intérêts présents. Tel est le cas, par exemple, de la zone industrielle portuaire. Définie comme une « *zone aménagée à proximité des ouvrages portuaires (notamment des quais et des bassins) en vue de l'implantation d'entreprises industrielles ou commerciales* »¹¹⁹⁷, elle se trouve au confluent de multiples disciplines juridiques. L'autorité portuaire qui crée la zone industrielle portuaire est soumise à de nombreuses législations qui s'entremêlent jusqu'à en devenir contradictoires. Contrainte de satisfaire aux obligations classiques du service public, elle doit respecter les règles du droit de la concurrence, sans oublier de prendre les mesures nécessaires à la conservation du domaine public dont elle est gestionnaire, dans le respect de l'environnement. Les moyens instaurés par la législation pour gérer et prévenir la pollution des sols dans les zones industrielles portuaires sont insuffisants et se heurtent à d'autres objectifs tout aussi essentiels. C'est pourquoi nous tenterons de trouver d'autres outils dont les autorités compétentes pourraient disposer pour respecter la réglementation relative à la protection de l'environnement, sans en violer une autre (Section 2).

Section 1 : Les nouvelles obligations des exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement : transparence et garanties pour la préservation d'un patrimoine commun

Originellement, l'application de la législation relative aux installations classées se traduisait par l'adoption de décisions administratives unilatérales : les mesures de police administrative du préfet. Comme son nom l'indique, l'unilatéralité de la décision ne laisse pas le choix à son destinataire. Les prérogatives de puissance publique

¹¹⁹⁷ BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, p. 350.

dévolues au préfet, autorité titulaire de ce pouvoir de police justifient cette compétence. L'examen de la pratique a traduit une évolution des mentalités : la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques a instauré des mécanismes de concertation pendant le fonctionnement de l'installation et après l'exploitation. Outre l'institution des plans de prévention des risques technologiques dont la procédure d'adoption laisse une large part à la négociation, elle permet notamment l'optimisation de la gestion du site par l'exploitant (§1).

Parallèlement, la loi du 30 juillet 2003 prend acte des faiblesses inhérentes à ce type de procédure puisqu'elle prévoit dans le même temps, des dispositions applicables en cas de défaillance de l'exploitant. Quels que soient les dispositifs mis en place, il semble qu'il faille prévoir les hypothèses où l'entreprise insolvable délaisse les terres polluées. Les esprits sont encore marqués par les retentissements de l'affaire Métaeurop-Nord. Le champ d'étude démontre encore une fois l'imbrication des normes mais aussi des disciplines juridiques. La gestion des sols pollués investit ainsi le domaine des procédures collectives (§2).

§ 1. L'optimisation de la protection du site exploité par l'industriel

La gestion optimale du site exploité passe par l'information, élément prépondérant¹¹⁹⁸ de la loi du 30 juillet 2003¹¹⁹⁹. Le préfet, référent en matière de gestion des installations classées par sa compétence d'autorité de police spéciale, devient le pilier de la communication. Les obligations informatives de l'exploitant sont renforcées, particulièrement en ce qui concerne sa situation financière. Il se voit ainsi contraint de notifier tout changement dans sa situation, permettant à l'autorité administrative compétente d'anticiper l'éventuelle fermeture de l'entreprise, souvent signe d'abandon des terrains pollués et de lui imposer la constitution de garanties financières (A).

¹¹⁹⁸ CHIASSERINI Vanessa, « L'information dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *BDEI*, n° 2, 1er avril 2004, p. 9-20.

¹¹⁹⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

Lorsque l'exploitation est fermée, le site doit faire l'objet d'une dépollution pour être apte à l'affectation qui sera décidée en concertation avec les acteurs locaux. La loi donne un cadre législatif à la remise en état, tout en la fondant sur le principe de l'usage futur. La dépollution n'est donc pas totale mais optimale, selon les projets envisagés pour l'occupation du site par les acteurs de l'urbanisation (B).

A. Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières

La production des documents attestant des capacités financières et techniques de l'exploitant est exigée depuis le début des années 1990¹²⁰⁰ pour toute demande d'autorisation d'exploitation d'une installation classée¹²⁰¹. Ces justificatifs, apportés lors du dépôt de la demande, doivent permettre à l'Administration d'apprécier la capacité de l'exploitant à assurer l'ensemble des obligations qui découlent du fonctionnement de l'installation, de la cessation d'exploitation ou encore de la remise en état du site. L'obligation déclarative instituée par la loi du 30 juillet 2003 et codifiée à l'article L. 516-2 du Code de l'environnement, concerne uniquement les installations de stockage de déchets, les carrières et les installations Seveso¹²⁰². Il convient donc de ne pas confondre les capacités financières et techniques exigées par l'article L. 512-1 pour toute demande d'autorisation et les garanties financières imposées pour certaines

¹²⁰⁰ Loi n° 93-3, du 4 janvier 1993 relative aux carrières, JO n° 3, du 5 janvier 1993, p. 233 et 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 pour la protection de l'environnement et du titre Ier de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le livre IV du Code de l'urbanisme, JO, n° 135, 12 Juin 1994 p. 8516. Voir DEHARBE David, « Le dossier d'autorisation doit faire mention des capacités techniques et financières des exploitants », comm. CAA Nancy, 20 octobre 2005, *MATE c/ Assoc. de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions (ASVPP)*, req. n° 04NC00087, *Environnement*, n° 1, janvier 2006, comm. 9, p. 29.

¹²⁰¹ L'article L. 512-1, al. 6 du Code de l'environnement dispose que la délivrance de l'autorisation « prend en compte les capacités techniques et financières dont dispose le demandeur, à même de lui permettre de conduire son projet dans le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 et d'être en mesure de satisfaire aux obligations de l'article L. 512-17 lors de la cessation d'activité ».

¹²⁰² A propos des installations Seveso, la lettre de l'article L. 516-1 dispose qu'il s'agit des « installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident ». La récente circulaire, DPPR/SEI2/CB-06-0408, du 11 janvier 2007 relative à la mise en oeuvre de garanties financières pour les établissements soumis à autorisation avec servitude (non publiée) est venue préciser qu'il s'agissait des installations Seveso seuil haut (AS). Voir également, DEHARBE David, *op. cit.*, p. 29.

installations, au titre de l'article L. 516-1 du Code de l'environnement¹²⁰³. Néanmoins, ces deux éléments sont étroitement liés puisqu'en cas de modification des capacités financières ou techniques au cours de l'exploitation, les exploitants des installations classées concernées par l'article L. 516-1 sont soumis à une obligation déclarative auprès du préfet, selon l'article L. 516-2 du Code de l'environnement.

Les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 tendent donc à renforcer les obligations informatives de l'exploitant d'installations classées particulièrement dangereuses (1). La récente adoption de ces dispositions et l'absence de dispositions réglementaires d'application n'a pas encore permis d'engendrer de contentieux. Un raisonnement par analogie avec les dispositions de l'article L. 512-1 du Code de l'environnement relatif aux capacités financières nous permet cependant de dresser des perspectives intéressantes (2).

1. L'obligation déclarative de l'exploitant et l'exigence de garanties financières

L'instauration des garanties financières en cas de modification des capacités au cours de l'exploitation¹²⁰⁴ est directement inspirée de l'affaire Métaleurop¹²⁰⁵. Originellement instituées par les lois du 19 juillet 1976¹²⁰⁶ et du 4 janvier 1993¹²⁰⁷ lors de la procédure d'autorisation, elles sont destinées à « *assurer suivant la nature des*

¹²⁰³ Pour une étude comparative, voir MOUSTARDIER Alexandre, « Justification des capacités techniques et financières dans le dossier de demande d'autorisation », note TA Nantes, 20 septembre 2005, *Besson*, req. n° 054272, *Environnement*, n° 3, mars 2006, comm. 31, p. 26-27.

¹²⁰⁴ L'article L. 516-1, al. 1 du Code de l'environnement dispose : « *La mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets est subordonnée à la constitution de garanties financières* »

¹²⁰⁵ En 2003, la liquidation de la société Métaleurop Nord, filiale de la société Métaleurop, laisse à la charge des contribuables, la dépollution des terrains saturés de plomb. Des tentatives furent menées, en vain, pour faire supporter cette charge à la société mère. Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site internet du Journal : <http://www.jac.cerdacc.uha.fr>.

¹²⁰⁶ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹²⁰⁷ Loi n° 93-3, du 4 janvier 1993 relative aux carrières, JO n°3, 5 janvier 1993, p. 233.

dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture »¹²⁰⁸. Ces garanties permettent aux autorités publiques de se prémunir contre une éventuelle insolvabilité du débiteur de l'obligation de remise en état. L'administration « *sait qu'elle aura ainsi à sa disposition au moins une partie des fonds nécessaires à la surveillance et à la réhabilitation du site, même dans l'hypothèse d'une disparition juridique de l'exploitant* »¹²⁰⁹. Les garanties prennent la forme d'un engagement écrit de la part de l'établissement de crédit, d'une entreprise d'assurance ou, pour les installations de stockage de déchets, d'un fonds de garantie géré par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (article R. 516-2 du Code de l'environnement). Leur montant est fixé en fonction des informations données par l'exploitant et des opérations couvertes par ces garanties selon les installations concernées : surveillance du site, intervention en cas de pollution ou d'accident, remise en état à la fin de l'exploitation...

La loi du 30 juillet 2003 insère un nouvel article L. 516-2 dans le Code de l'environnement, instituant à la charge de l'exploitant une obligation de notifier à la DRIRE¹²¹⁰ et au préfet ses difficultés financières au cours de l'exploitation. Il fournit cette information « *en cas de modification substantielle des capacités techniques et financières visées à l'article L 512-1* ». Si le préfet « *constate que les capacités techniques et financières ne sont pas susceptibles de permettre de satisfaire aux obligations de l'article L 512-1, [il] peut imposer la constitution ou la révision des garanties* » (article L. 516-2, al. 2 du Code de l'environnement). Le législateur a prévu des sanctions pénales¹²¹¹ en cas d'irrespect de cette obligation par l'exploitant en ajoutant un article L. 514-11 au Code de l'environnement. Si ce dernier ne satisfait pas à l'obligation d'information ainsi prévue, il encourt six mois d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Par ailleurs, la cession de l'exploitation à un repreneur est désormais soumise à la délivrance d'une autorisation par le préfet. Les capacités techniques et financières du successeur, appréciées par le préfet, sont une condition de la reprise de

¹²⁰⁸ Article L. 516-1 du Code de l'environnement.

¹²⁰⁹ MOUSTARDIER Alexandre, « Justification des capacités techniques et financières dans le dossier de demande d'autorisation », *op. cit.*, p. 27.

¹²¹⁰ La DRIRE est la Direction Régionale de l'INdustrie et de la Recherche.

¹²¹¹ Voir notamment CHIASSERINI Vanessa, *op. cit.*

l'installation. L'article 23-2 du décret du 21 septembre 1977 modifié dispose désormais que « [l]a demande d'autorisation de changement d'exploitant, à laquelle sont annexés les documents établissant les capacités techniques et financières du nouvel exploitant et la constitution de garanties financières est adressée au préfet ».

Ces dispositions résultent des réactions des pouvoirs publics face à l'insolvabilité et au rejet de la mise en cause de la société mère par les juges dans l'affaire Métaleurop¹²¹². Cependant, les dispositions relatives aux garanties financières restent difficilement applicables puisque cela revient à demander une garantie à une entreprise au moment le plus inopportun. On peut aisément penser que les industriels seront peu enclins à communiquer sur les difficultés financières auxquelles ils doivent faire face. Les garanties doivent être données au bon moment. En Belgique, l'industriel doit fournir une caution lorsqu'il cesse toute activité ou auparavant, à la condition qu'une pollution ait été découverte¹²¹³. Il semble évident qu'un système trop contraignant donnera lieu à des détournements.

La survenance de la catastrophe de Toulouse en septembre 2001¹²¹⁴ aurait pu entraîner une application plus sévère des mesures adoptées mais on constate que le dispositif ne concerne pas toutes les installations classées¹²¹⁵. Ainsi, les dispositions relatives à l'exigence de garanties financières lors de la demande d'autorisation sont applicables à partir du 14 décembre 1995 aux installations de stockage de déchets et aux

¹²¹² ROLLAND Blandine, *op. cit.*

¹²¹³ SOL Vincent, « Le mieux est l'ennemi du bien », propos recueillis par Isabelle BERTHIER, *Diagonales*, n° 165, avril-juin 2004, p. 33.

¹²¹⁴ Une quantité estimée entre 20 et 120 tonnes de résidus de nitrate d'ammonium explose en masse le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse à Toulouse, classée Seveso 2, entraînant des effets dévastateurs sur le site et bien au-delà de l'établissement. Voir le site du Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (BARPI), qui recense et diffuse les données sur le retour d'expérience en matière d'accidents technologiques, <http://aria.ecologie.gouv.fr>.

Voir SURAUD Marie-Gabrielle, *La catastrophe d'AZF – De la concertation à la contestation*, La Documentation française, coll. Réponses environnement, 2007, 252 p. ; SCHNEIDER Raphaël, « L'urgence et la normalisation juridique des conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse », RJE n° 1, mars 2004, p. 54-66 et « Éviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. De l'Université Robert Schuman, 2005, p. 87-105

¹²¹⁵ Voir notamment l'article 18 du décret n° 96-18 du 5 janvier 1996 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et le décret modificatif n° 94-484 du 9 juin 1994, JO, 11 janvier 1996, p. 8516.

carrières bénéficiant d'une autorisation initiale à compter de cette même date et à partir du 14 décembre 1997 aux installations Seveso soumises à une servitude d'utilité publique autorisées à compter du 14 décembre 1995. Le changement d'exploitant des carrières et des installations de stockage de déchets est soumis dès le 14 décembre 1995 à autorisation. Si l'application de cette dernière disposition aux installations Seveso autorisée à partir du 14 décembre 1995 était claire, un doute subsistait quant à son application pour les installations autorisées avant le 14 décembre 1995. Pour parer toute éventualité, une circulaire du 11 janvier 2007¹²¹⁶ a clarifié la situation. Les dispositions relatives à l'exigence d'une autorisation en cas de changement d'exploitant sont applicables aux installations AS quelque soit la date de délivrance de l'autorisation d'exploitation initiale (sauf si les modifications notables dans l'exploitation n'ont pas donné lieu à une nouvelle autorisation).

Si l'on peut féliciter le législateur d'avoir adopté des dispositions remédiant aux situations parfois inextricables d'insolvabilité du débiteur de la dépollution, l'obligation déclarative de l'exploitant ne sera véritablement mise en oeuvre que lorsque le pouvoir réglementaire aura adopté les mesures d'application¹²¹⁷. Si elles ne sont pas prises rapidement, les dispositions de la loi resteront lettres mortes¹²¹⁸.

¹²¹⁶ Circulaire DPPR/SEI2/CB-06-0408, du 11 janvier 2007 relative à la mise en oeuvre de garanties financières pour les établissements soumis à autorisation avec servitude (non publiée). Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable (<http://aida.ineris.fr>). Comm., « Précisions sur la constitution de garanties financières pour les installations classées soumises à autorisation donnant lieu à servitude d'utilité publique », *Environnement*, n° 5, mai 2007, comm. 104.

¹²¹⁷ Le Conseil d'Etat a rappelé que l'exercice du pouvoir réglementaire par le premier ministre comporte le droit mais également le devoir de prendre les mesures qu'implique nécessairement l'application d'une loi dans un délai raisonnable : CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature environnement*, req. n° 204024.

¹²¹⁸ Citons le décret d'application de la loi littoral de 1986 (n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 3 janvier 1986, p. 200) qui fut adopté en 2004, soit pas moins de 18 ans plus tard ! (Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, JO n° 76, 30 mars 2004, p. 6082).

2. Perspectives d'application des exigences déclaratives et financières

Le mouvement jurisprudentiel relatif aux capacités financières tend au renforcement des obligations de l'exploitant. Auparavant, le juge a pu considérer que l'omission des capacités techniques et financières par l'exploitant lors de la demande d'autorisation d'exploitation ne l'entachait pas d'illégalité dans la mesure où il exploitait de nombreuses carrières dans le département et qu'il avait pu, à l'occasion des demandes antérieures, prouver ses capacités financières¹²¹⁹.

Aujourd'hui, l'obligation de fournir la justification de ses capacités financières par l'exploitant est une formalité substantielle s'appliquant à l'ouverture de l'installation mais également en cas de modification de l'installation : qu'il s'agisse d'une régularisation de l'extension d'une installation déjà connue¹²²⁰ ou d'une simple extension de l'installation existante¹²²¹. De plus, le juge rappelle, dans l'affaire *GAEC des Groussins*¹²²², que l'exploitant ne doit pas se borner à mentionner la nature de l'investissement : il doit en préciser le montant et le justifier par rapport au projet conduit afin de mettre l'administration à même « *d'apprécier sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations résultant de la législation sur les installations classées* »¹²²³.

Les juges n'ont pas encore eu l'occasion de contrôler le respect de l'obligation déclarative instituée par la loi du 30 juillet 2003 en cas de modifications des capacités

¹²¹⁹ CE, 20 mars 1985, *Marques*, req. n° 36419 et 36926, rec. Leb., p. 691 ; cité par TROUILLY Pascal, « Justification par l'exploitant de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 10, octobre 2004, comm. 93.

¹²²⁰ CE, 23 juin 2004, *Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) de la Ville au Guichou*, req. n° 247626 ; concl. GLASER Emmanuel, « Autorisation d'exploitation d'une installation classée : capacités techniques et financières », *AJDA* 2004, p. 2059 ; TROUILLY Pascal, « Justification par l'exploitant de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 10, 1er octobre 2004, comm. 93 ; E.G., « Condition de régularisation d'une installation classée », *DA*, 1er octobre 2004, n° 10, comm. 147, p. 36-37 ; GILLIG David, *LPA*, n°8, 12 janv. 2005, p. 19-20.

¹²²¹ CAA Bordeaux, 10 mars 2005, *Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) des Groussin*, req. n° 00BX02828 ; MOUSTARDIER Alexandre, « L'obligation pour l'exploitant d'une installation classée de justifier de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement* n° 6, Juin 2005, comm. 53 ; GILLIG David, « L'obligation pour l'exploitant d'une installation classée de justifier de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 25.

¹²²² CAA Bordeaux, 10 mars 2005, *ibidem*.

¹²²³ *Ibidem*.

financières de l'exploitant pendant le fonctionnement de l'installation classée. Un parcours des décisions rendues en matière de capacités techniques et financières permet de penser que la jurisprudence à venir sur le contrôle du respect de l'obligation déclarative sera analogue. Le juge administratif renforce les obligations de l'exploitant, au stade de la demande d'autorisation, consistant à prouver qu'il dispose des fonds suffisants pour faire fonctionner l'installation dans des conditions qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Il est peu probable que le juge actionne un mouvement inverse puisque l'obligation déclarative concerne des catégories spécifiques d'installations présentant des dangers particuliers et que cette obligation doit être mise en oeuvre au cours de l'exploitation de l'installation. En quelque sorte, ces obligations imposées à l'exploitant se succèdent chronologiquement pendant la vie de l'installation. En toute logique, le contrôle devrait donc être strict et concret, à l'instar de celui qui est déjà pratiqué par le juge sur les capacités financières et techniques au moment de la délivrance de l'autorisation.

L'une des dispositions majeures de la loi concerne la création d'une obligation législative de remise en état du site tel qu'il ne porte plus atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement et qu'il permette un usage futur du site déterminé conformément à la procédure qu'elle instaure (B). Ces dispositions furent insérées dans le projet de loi par le biais d'amendements. A l'origine, le projet était exclusivement consacré à la prévention des risques technologiques. Les articles traitant de la remise en état furent insérés sous l'impulsion de l'affaire Métaleurop¹²²⁴. Néanmoins, la loi ne résoud pas le problème. L'affaire Métaleurop soulevait la question de l'insolvabilité des entreprises qui abandonnaient des terres contaminées à la fermeture de l'exploitation. La loi prescrit la dépollution des sols

¹²²⁴ Comme le souligne Jean-Pierre BOIVIN : « Mais au cours de la procédure parlementaire éclata l'affaire Metaleurop, laissant, entre autres problèmes, apparaître pour les comptes publics la perspective d'un passif environnemental de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. Le gouvernement décida de réagir en inscrivant dans le projet de loi, par la voie d'amendements, un ensemble de dispositions tendant à renforcer les moyens d'action des pouvoirs publics et les garanties demandées aux entreprises en matière de remise en état de sites et sols industriels pollués » ; BOIVIN Jean-Pierre, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *AJDA*, n° 33, 6 octobre 2003, p. 1765.

conformément à l'usage futur du site mais ne prévoit rien quant à la défaillance éventuelle des débiteurs, « *au point que l'on peut affirmer que de l'affaire Métaleurop, ces amendements n'en véhiculent que symboliquement le nom!* »¹²²⁵.

B. A la cessation de l'exploitation : une dépollution optimale du site axée sur la concertation

Les modifications apportées à la procédure de remise en état instaurée par la loi du 30 juillet 2003 relèvent d'une appréhension concertée de la gestion des sols pollués. D'une part, la procédure n'est pas le résultat de l'adoption d'une décision unilatérale : elle est le fruit d'une concertation entre les acteurs concernés (1). D'autre part, la remise en état proprement dite fait intervenir lesdits acteurs à chaque étape, permettant l'instauration d'un dialogue. Cependant, la mise en oeuvre soulève quelques difficultés, notamment en cas de désaccord sur l'usage futur du site. Les formulations retenues par le législateur ne sont pas vierges de toute équivoque (2).

1. La concertation au centre de la dépollution

L'article L. 512-17 du Code de l'environnement, inséré par la loi du 30 juillet 2003¹²²⁶, place l'usage futur du site au centre du dispositif en imposant à l'exploitant la mise en sécurité du site dès la cessation d'activité et la mise en oeuvre de mesures de réhabilitation afin de rendre compatible l'état du site et l'usage futur prévu. Le décret d'application du 13 septembre 2005¹²²⁷ a modifié les dispositions s'appliquant à la

¹²²⁵ DEHARBE David, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques... », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 235.

¹²²⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹²²⁷ Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216, 16 septembre 2005, p. 15017.

cessation d'activité des installations classées contenues dans les articles 34-1 et suivants du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977¹²²⁸. La plupart de ces nouvelles dispositions sont applicables depuis le 1er octobre 2005¹²²⁹.

Il convient, à ce stade des développements de préciser la différence qui existe entre les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 prescrivant de déterminer l'état de dépollution du site dès l'arrêté d'autorisation (codifiées à l'article L. 512-17, al. 4 du Code de l'environnement) et les obligations découlant de l'article L. 512-17, al. 1er du même Code relatives à la remise en état du site selon l'usage futur déterminé¹²³⁰.

La loi du 30 juillet 2003 a introduit, pour les nouvelles installations, l'obligation de déterminer l'état dans lequel le site devra être remis à l'arrêt définitif de l'exploitation dès la délivrance de l'autorisation d'exploiter (article L. 512-17, al. 4 du Code de l'environnement). Cette insertion modifie la procédure d'autorisation qui s'accompagne désormais de la réception des avis du propriétaire du site et des autorités compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, c'est-à-dire le maire ou le président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). La concertation s'établit donc avant même que l'industriel ne se soit installé sur le territoire de la commune. En vertu du décret d'application du 13 septembre 2005¹²³¹, cette obligation s'applique aux installations ayant déposé leur demande d'autorisation d'exploiter à compter du 17 mars 2006¹²³². Selon Pascale Steichen¹²³³, la remise en état du site déterminée lors de la délivrance de l'autorisation ne doit pas être confondue avec la remise en état permettant un usage futur du site qui est déterminé à la cessation de l'activité : cette nouveauté permet au propriétaire et au maire « *de s'exprimer, non pas sur un usage futur du site – il est inconnu à ce stade, mais sur la qualité du patrimoine*

¹²²⁸ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifié par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n°135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).

¹²²⁹ 1^{er} octobre pour la mise à l'arrêt des installations et 1^{er} mars 2006 pour les demandes d'autorisation.

¹²³⁰ Voir STEICHEN Pascale, « Sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *BDEI*, n° 1, janvier 2006, p. 38.

¹²³¹ Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005, *op. cit.*

¹²³² STEICHEN Pascale, *ibidem*.

¹²³³ *Ibidem*.

– *commun – qui sera restitué* »¹²³⁴. La détermination de cet usage et les travaux de dépollution à effectuer pour y parvenir sont régis par une procédure distincte qui débute à l'arrêt effectif de l'exploitation (2).

2. La procédure de remise en état du site

La notification par l'exploitant au préfet, de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée doit intervenir trois mois avant cet arrêt, conformément à l'article R. 512-74 du Code de l'environnement. Ce délai est porté à six mois pour les installations autorisées d'une durée limitée¹²³⁵. Le décret du 13 septembre 2005 vient compléter les dispositions du décret du 21 septembre 1977 à propos de la mise à l'arrêt de l'exploitation. Il précise notamment que la notification doit indiquer les mesures prises ou prévues pour assurer la mise en sécurité du site comme l'évacuation ou l'élimination des déchets dangereux, les interdictions ou limitations d'accès au site, la suppression des risques d'incendie et d'explosion ou la surveillance des effets de l'installation classée sur l'environnement¹²³⁶. L'exploitant doit alors remettre le site en un état tel qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement¹²³⁷ et qu'il permette l'usage futur déterminé selon les articles R. 512-75 et R. 512-76 du Code de l'environnement.

Ces dernières dispositions s'appliquent dans l'hypothèse où l'usage futur n'est pas déterminé par l'arrêté d'autorisation de l'installation classée¹²³⁸. L'article R. 512-75 prévoit que lorsque l'exploitant notifie l'arrêt de l'exploitation au préfet, il transmet « *au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et au propriétaire du terrain d'assiette de*

¹²³⁴ *Ibidem*.

¹²³⁵ Il s'agit, selon l'article R. 512-74 du Code de l'environnement et par renvoi à l'article R. 512-35 du même Code, des installations de stockage de déchets et des carrières.

¹²³⁶ Article R. 512-74, II du Code de l'environnement.

¹²³⁷ Les intérêts protégés concernent « *la commodité du voisinage, (...) la santé, la sécurité, la salubrité publiques, (...) l'agriculture, (...) la protection de la nature et de l'environnement, (...) la conservation des sites et des monuments ainsi que [l]es éléments du patrimoine archéologique* ».

¹²³⁸ C'est à dire pour toutes les installations classées autorisées avant le 17 mars 2006.

l'installation les plans du site et les études et rapports communiqués à l'administration sur la situation environnementale et sur les usages successifs du site, ainsi que ses propositions sur le type d'usage futur du site qu'il envisage de considérer. Il transmet dans le même temps au préfet une copie de ses propositions ». Une fois les propositions de l'exploitant transmises, deux situations sont envisageables. Tout d'abord, en cas de silence de la part du maire ou du président de l'EPCI trois mois après la notification de sa proposition par l'exploitant, l'avis des personnes consultées est réputé favorable. En revanche, en cas de désaccord du maire ou du président de l'EPCI motivé par une incompatibilité d'usage, l'opposant dispose de quatre mois pour présenter au préfet un mémoire justifiant cette opposition et formulant d'autres propositions d'usages conformes aux documents d'urbanisme. Dès lors, le préfet dispose de deux mois, à compter de la notification du mémoire ou du désaccord, pour se prononcer sur l'incompatibilité d'usage et sur le ou les types d'usages à retenir pour la remise en état du site par l'exploitant. Selon l'article L. 512-17 du Code de l'environnement, ce pouvoir du préfet consiste à fixer des mesures de réhabilitation plus contraignantes permettant « *un usage du site cohérent avec [l]es documents d'urbanisme* ». Si le désaccord provient du propriétaire du terrain, l'usage retenu sera comparable à celui de la dernière période d'exploitation.

Une circulaire du 18 octobre 2005¹²³⁹ précise les dispositions du décret du 13 septembre 2005. Elle insiste notamment sur le fait que la concertation pour déterminer l'usage futur du site doit être menée par l'exploitant. Selon la circulaire, l'incompatibilité manifeste mentionnée au V de l'article R. 512-75¹²⁴⁰ doit s'apprécier en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à la date de la notification. La circulaire insiste également sur la notion de « bilan des coûts et des avantages » qui figure dans les récentes modifications apportées par le décret du 13 septembre 2005. Ainsi, les exploitants doivent formuler des propositions présentant la meilleure efficacité,

¹²³⁹ Circulaire n°BPSPR/2005-305/TJ du 18 octobre 2005 relative à la mise en oeuvre 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, non publiée.

¹²⁴⁰ « *Dans un délai de deux mois après réception du mémoire, ou de sa propre initiative dans un délai de deux mois à compter de la notification du désaccord prévue au troisième alinéa du II, et après avoir sollicité l'avis de l'exploitant et du propriétaire des terrains, le préfet se prononce sur l'éventuelle incompatibilité manifeste appréciée selon les critères mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 512-17 du code de l'environnement. Il fixe le ou les types d'usages qui devront être pris en compte par l'exploitant pour déterminer les mesures de remise en état* ».

financière ou naturelle et des mesures fiables à long terme. La circulaire donne une liste de questions pouvant guider l'évaluation globale de chaque projet.

Par ailleurs, selon l'article R. 512-76 du Code de l'environnement, lorsque l'usage futur du site est déterminé soit par l'arrêté d'autorisation, soit par la mise en œuvre de la procédure de l'article R. 512-75 du même Code, l'exploitant transmet un mémoire de réhabilitation au préfet dans lequel sont indiquées les mesures prises ou prévues pour la mise en sécurité du site. Le décret mentionne une liste non exhaustive des mesures possibles : maîtrise des risques liés aux sols, aux eaux souterraines ou superficielles éventuellement polluées, surveillance à exercer sur le site, les limitations ou interdictions à prescrire sur l'aménagement ou l'utilisation du sol ou du sous-sol. Ces dispositions doivent permettre au préfet de trancher sur l'usage futur retenu. L'arrêté préfectoral doit, outre les aspects techniques, faire état des dispositions envisagées en terme de restrictions d'usage du site dans le cas où le projet de réhabilitation conduirait à confiner ou laisser sur place des pollutions résiduelles. Ces restrictions d'usage¹²⁴¹ se traduisent notamment par des servitudes d'utilité publique (art. L. 515-7 à L. 515-12 du Code de l'environnement). Ensuite, l'exploitant doit mettre en oeuvre les mesures de réhabilitation fixées par l'arrêté préfectoral. Les opérations de réhabilitation peuvent faire l'objet d'un cofinancement par différents acteurs (exploitant, collectivités, propriétaire). Enfin, lorsque les travaux sont réalisés, l'exploitant en informe le préfet et l'inspecteur des installations classées qui dresse un procès-verbal transmis au maire et au propriétaire¹²⁴². Toutefois, le procès-verbal ne vaut pas *quitus* et ne dégage pas l'exploitant de sa responsabilité. En effet, saisi d'un litige relatif à la remise en état d'un site pollué, le juge n'est pas contraint de tenir compte du procès-verbal attestant de l'exécution des travaux et dressé par les inspecteurs des installations classées pour apprécier la responsabilité du dernier exploitant à l'égard de son obligation de remise en état. Le juge peut désigner un expert afin de constater le degré de dépollution et la conformité des travaux avec les prescriptions préfectorales¹²⁴³. De plus, conformément à

¹²⁴¹ VAGUE Maurice, « Servitudes de restrictions d'usage outils de réconciliation pour le réaménagement des friches industrielles », *Environnement et Technique*, n° 267, juin 2007, p. 52-54.

¹²⁴² DEHARBE David, *Les installations classées pour la protection de l'environnement-Classement, régimes juridiques et contentieux des ICPE*, Litec, coll. Litec professionnels, 2007, Paris, n° 455.

¹²⁴³ CA Paris, 2ème ch., 23 janvier 2008, *Société SIDEC c/ Société Gaz de France Environnement* ; comm. BOUTONNET Mathilde, « La responsabilité du dernier exploitant en cas de violation de l'obligation de remise en état : de l'inutilité de la subrogation à l'utilité de l'expertise... », *Environnement*,

la jurisprudence *Alusuisse Lonza* de 2005¹²⁴⁴, le préfet dispose d'un délai de trente ans après la fin de l'exploitation pour prescrire des travaux complémentaires au dernier exploitant.

Les phases de la procédure de remise en état ainsi établies s'enchaînent sans trop de difficulté. Pourtant, en pratique, la rédaction des articles R. 512-75 et R. 512-76 du Code de l'environnement pose quelques questions. Ils disposent : « *[l]orsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, que des terrains susceptibles d'être affectés à nouvel usage sont libérés(...)* ». Que doit-on entendre par « libérer » ? Doit-on considérer que tout arrêt de l'installation constitue une libération ? Dans l'affirmative, quel serait l'intérêt de mentionner cette libération ? Et dans la négative, on se trouverait dans la situation antérieure : si la libération des terrains est une condition, la référence à l'usage futur des articles R. 512-75 et R. 512-76 tombera. Dès lors, seule subsistera la référence à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. La référence à la libération des terrains « *au mieux, est maladroite, au pire risque de conduire au maintien d'une solution que le législateur a voulu abandonner* »¹²⁴⁵. Il paraît donc difficile d'appliquer lesdits articles si l'on considère que l'arrêt de l'exploitation ne libère pas les terrains occupés.

Enfin, il convient de noter que les dispositions de l'article R. 512-76 du Code de l'environnement ne sont pas applicables aux installations classées soumises à déclaration. La réhabilitation éventuellement menée par l'exploitant ne fait pas l'objet d'un encadrement ou d'une intervention spécifique de la part des préfets. L'exploitant a

n° 6, juin 2008, comm. 95.

¹²⁴⁴ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976 ; QUIRINY Bernard, « Les pollutions industrielles prescrites par trente ans », *D.*, n° 44, 12 décembre 2005, p. 3075-3078 ; GUYOMAR Mattias, « Sites pollués : la charge financière de la remise en état est-elle prescriptible ? », *BDEI*, n° 4, octobre 2005, p. 15-18 ; comm. GROS Manuel et DEHARBE David, « Prescrire la dépollution ? », *Droit de l'environnement*, n° 132, octobre 2005, p. 219-226 ; TROUILLY Pascal, « Remise en état ; Obligation de remise en état du site et prescription de l'action de l'Administration », *Environnement*, n° 10, Octobre 2005, p. 25-26 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1829-1834 ; note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 5, septembre 2005, p. 1075-1076 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Installations classées, sols pollués et prescription trentenaire de l'obligation de dépollution », *LPA*, n° 190, 23 septembre 2005, p. 5-11.

¹²⁴⁵ TREBULLE François-Guy, « Sols pollués : évolution du régime de la remise en état des sites d'exploitation d'installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 265.

l'initiative de l'usage futur du site, bien que le propriétaire ou le maire puissent manifester leur désaccord dans un délai de deux mois. La réglementation ainsi adoptée peut permettre, dans certaines hypothèses, de faire bénéficier le propriétaire du terrain d'une plus-value apportée par le changement d'usage du terrain, sans pour autant assumer le surcoût qui en découle puisque les frais de réhabilitation pèsent sur le dernier exploitant.

La remise en état des sites sur lesquels sont exploitées des installations classées pour la protection de l'environnement est régie par des mesures de police administrative. Néanmoins, comme l'a démontré Pascale Steichen dans sa thèse¹²⁴⁶, la seule logique de police administrative ne suffit pas à saisir les diverses nuances à la matière carrefour des sites contaminés. Les difficultés sont particulièrement palpables lorsqu'une société fait l'objet d'une procédure collective aboutissant à une mise en liquidation judiciaire¹²⁴⁷. L'entreprise qui se trouve dans une situation de cessation de paiement rencontre des difficultés financières qui ne lui permettent pas toujours la poursuite de son activité, ni *a fortiori* l'observation de ses obligations environnementales. La clôture de l'entreprise est souvent synonyme de passif environnemental lourd lorsqu'il s'agit d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Si la loi relative aux risques technologiques¹²⁴⁸ a mis en place un système de garanties financières¹²⁴⁹, pour faire face à de telles situations, nous avons constaté les lacunes de cette innovation. Ne s'appliquant qu'à un nombre restreint d'installations classées, des situations semblables à celle de Métaleurop-Nord risquent de se reproduire. Les développements suivants tenteront de combler les lacunes du système en proposant des solutions nouvelles

¹²⁴⁶ STEICHEN Pascale, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1997, 342 p.

¹²⁴⁷ Selon l'article L. 640-1, al. 2 du Code de Commerce, « la procédure de liquidation judiciaire est destinée à mettre fin à l'activité de l'entreprise ou à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens ». L'alinéa premier précise que la liquidation intervient lorsqu'un débiteur est en état de cessation des paiements et que tout redressement s'avère impossible.

¹²⁴⁸ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹²⁴⁹ Codifiées à l'article L. 516-1 du Code de l'environnement. Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, § 1, A. « Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières », p. 362 et s.

permettant de concilier les intérêts contradictoires que sont la remise en état de l'environnement et le paiement des dettes (§2).

§2. Sols pollués et procédures collectives

La procédure collective est traditionnellement opposée à la procédure civile d'exécution, qui est une procédure individuelle et partielle¹²⁵⁰ : le patrimoine du commerçant qui se trouve en situation de cessation de paiement fait l'objet « *d'un règlement global dans le cadre d'une procédure judiciaire* »¹²⁵¹, s'imposant à tous les créanciers, d'où la collectivité de la procédure. Le Code de Commerce, tel que modifié par la loi du 26 juillet 2005 sur la sauvegarde des entreprises¹²⁵², distingue trois grandes procédures collectives : la sauvegarde, le redressement judiciaire et la liquidation judiciaire. Pour les présenter brièvement, retenons que la procédure de sauvegarde est ouverte à l'initiative du débiteur, préalablement à toute cessation de paiement, lorsque la santé de l'entreprise décline. L'article L. 621-1, al. 2 du Code de commerce précise que la procédure de sauvegarde « *est destinée à faciliter la réorganisation de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif* ». La procédure de redressement judiciaire, procédure de droit commun de la loi du 25 janvier 1985¹²⁵³ qui s'applique lorsque le débiteur est en cessation de paiement, permet le redressement de l'entreprise par le débiteur lui-même, après adoption d'un plan de redressement (ou plan de continuation) par le tribunal. Quant à la liquidation judiciaire, elle est ouverte par le tribunal lorsqu'aucun moyen ne permet d'assurer la poursuite de l'activité de l'entreprise, sauf l'hypothèse où l'entreprise sera cédée à un repreneur¹²⁵⁴.

¹²⁵⁰ JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté*, Litec, 5ème éd., 2007, Paris, p. 1.

¹²⁵¹ *Ibidem*.

¹²⁵² Loi n° 2005-845, du 26 juillet 2005, de sauvegarde des entreprises, JO n°173, 27 juillet 2005, p. 12187 et rectificatif au JO n° 247, 22 octobre 2005, p. 16750.

¹²⁵³ Loi n° 85-98, du 25 janvier 1985, relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, JO, 26 janvier 1985, p. 1097. La loi du 25 janvier 1985 coexiste avec la loi n° 2005-845, du 26 juillet 2005 puisque cette dernière s'applique pour les procédures ouvertes à partir du 1er janvier 2006. Toutes les procédures ouvertes antérieurement sont soumises au régime de la loi de 1985.

¹²⁵⁴ Les cas de cession d'entreprises exploitant des installations classées ne seront pas examinés dans cette étude. Il faut néanmoins souligner les solutions novatrices de la jurisprudence statuant en faveur de la

Une étude historique du droit des entreprises en difficulté¹²⁵⁵ révèle que les objectifs ont évolué de façon radicale. Si les premières dispositions réglementaires tendaient à éliminer et sanctionner les débiteurs défaillants ou fautifs, la priorité est désormais le sauvetage de l'entreprise et la prévention des difficultés. Parmi ces évolutions, l'article 24 de la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques¹²⁵⁶ a instauré le bilan environnemental, à côté des bilans économique et social, nouant davantage droit des installations classées et droit des entreprises en difficulté (A). Néanmoins, son application reste limitée, c'est pourquoi d'autres solutions sont recherchées, notamment la tentative de mettre en cause les sociétés mères lorsque l'entreprise débitrice fait partie d'un groupe de sociétés (B).

A. Liquidation judiciaire et dépollution des sols : un régime juridique hybride

L'entreprise placée en liquidation judiciaire est gérée par un administrateur. L'application du droit commercial n'empêche pas l'application simultanée de la législation relative aux installations classées. Le placement en liquidation, synonyme d'arrêt de l'activité, peut donc entraîner l'adoption de mesures de remise en état par le préfet. La question est donc celle de savoir si cette mesure peut être opposée à l'administrateur entre les mains duquel sont placés les biens de l'entreprise (1). Dans l'affirmative, la créance environnementale ainsi constituée doit encore être classée en fonction de sa priorité pour être liquidée (2).

protection de l'environnement (CAA Douai, 4 décembre 2003, *MATE c/ Société DEPA*, req. n° 02DA00128 ; DEHARBE David et BARALLE Jean-Pierre, *Droit de l'environnement*, n° 1, janvier 2005, p. 14-15. Voir TREBULLE François-Guy, « Entreprise et développement durable », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, Etude n° 12, p. 8-15.

¹²⁵⁵ Voir JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté*, op.cit., p. 5 à 15 ; FRAIMOUT Jean- Jacques, *Droit des entreprises en difficulté*, Ellipses, coll. Universités-Droit, 2007, Paris, p. 7-12 ; VIDAL Dominique, *Droit des procédures collectives*, Gualino, 2007, Paris, p. 17-23.

¹²⁵⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.*

1. L'interaction de normes juridiques variées

La mise en liquidation judiciaire d'entreprises exploitant une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement aboutit parfois à l'abandon des sites pollués, faute de débiteur solvable. Ces situations renvoient à des affaires telles que Métaleurop¹²⁵⁷, les sites orphelins de la société des Produits Chimiques Ugine Kuhlmann (PCUK) en Alsace¹²⁵⁸ ou la mise en liquidation de la société SOVADEC¹²⁵⁹ en Ardèche. Une des difficultés majeures de cette situation réside dans l'application cumulée de la législation relative aux ICPE, qui met en place des mesures de police administrative et de la législation relative aux entreprises en difficulté.

Modifiant le Code de Commerce, la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques établit un point de jonction entre ces législations en insérant un nouvel alinéa à l'article L. 621-54¹²⁶⁰. Lorsque l'entreprise exploite une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement au sens du Livre V, Titre premier du Code de l'environnement, « *le bilan économique et social est complété par un bilan environnemental que l'administrateur fait réaliser dans des conditions prévues par*

¹²⁵⁷ En 2003, la liquidation de la société Métaleurop Nord, filiale de la société Métaleurop, laisse à la charge des contribuables, la dépollution des terrains saturés de plomb. Des tentatives furent menées pour faire supporter cette charge à la société mère. Voir ROLLAND Blandine, « Métaleurop : le feuilleton », Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site internet du Journal www.jac.cerdacc.uha.fr

¹²⁵⁸ Durant la période 1960-1975, plusieurs tonnes de déchets de fabrication provenant de la société PCUK furent déchargés sur d'anciennes gravières, proches d'habitations comme à Wintzenheim ou situées en pleine zone industrielle de Huninge. La société fut mise en liquidation judiciaire en 1996 et les sites pollués ne firent plus l'objet de surveillance. Liquidateur et propriétaire n'appliquèrent pas les arrêtés préfectoraux adoptés. A la fin de l'année 1999, le préfet décida de saisir le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire pour confier le contrôle des sites à l'ADEME et engager des actions de dépollution. Voir le Rapport d'activités 2006 de la délégation Alsace de l'ADEME, p. 26. Disponible sur le site internet de la délégation Alsace de l'ADEME, Rubrique Rapports d'activités : <http://www.ademe.fr/alsace/index.html>

¹²⁵⁹ Au début des années 1990, la société SOVADEC Industries SA traitait les ordures ménagères de deux syndicats intercommunaux de collecte et de traitements des déchets, comptant un peu moins de 25 000 habitants. Le terrain d'exploitation, appartenant à une autre entreprise, fut mis gracieusement à sa disposition par la commune de Voulte-sur-Rhône, qui bénéficiait d'un bail jusqu'en 2023. L'activité était soumise à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et fut autorisée par un arrêté préfectoral en 1991. Dès 1994, la société connut des difficultés qui la menèrent jusqu'à la liquidation judiciaire prononcée le 24 octobre 2000. Depuis, le site est à l'état d'abandon. Voir le rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, établi par DELAMARRE Jean-François et HIRTZMAN Philippe, du 7 février 2003, relatif au site pollué de la société en liquidation judiciaire « SOVADEC INDUSTRIES SA », à la Voulte-sur-Rhône en Ardèche, aff. IGE/02/039, 53 p. Disponible en téléchargement sur le site de la Documentation française, section des rapports publics : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

¹²⁶⁰ L'article L. 621-54 est devenu l'article L. 623-1 à la suite de l'adoption de la loi du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises précitée.

décret en Conseil d'Etat ». Adopté en novembre 2005¹²⁶¹, le décret modifie l'article R. 623-2, al. 2 du Code de commerce qui dispose désormais que le bilan environnemental « porte sur l'identification et la description du ou des sites où sont exploités la ou les installations classées et de leur environnement, l'existence de pollutions potentielles, les mesures d'urgence de mise en sécurité déjà prises, prévues ou à prendre et les mesures réalisées afin de surveiller l'impact de l'exploitation sur l'environnement ». L'institution de ce bilan permet de prendre la mesure du passif environnemental et d'adopter les solutions nécessaires à son apurement. Elle lie droit des installations classées pour la protection de l'environnement et droit des entreprises en difficulté. La transparence ainsi instaurée informe les repreneurs et prend en compte les travaux de dépollution en cas de liquidation¹²⁶².

Pourtant, les apports de ce bilan sont décevants. D'une part, son champ d'application est limité puisqu'il n'est établi que lorsqu'il s'agit d'une procédure de redressement judiciaire précédée d'une période d'observation¹²⁶³. D'autre part, sa mise en application reste trop descriptive¹²⁶⁴ puisqu'il ne prévoit pas les mesures de dépollution ou de remise en état qui s'imposent, limitant ainsi son innovation¹²⁶⁵.

Si elle est louable, cette nouveauté laisse d'autres cas d'application cumulative des deux législations, sources de conflits d'intérêts entre pouvoirs publics et créanciers. Selon les dispositions de l'article L. 512-7 du Code de l'environnement, en vue de la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1 du même Code, le préfet peut prescrire « la réalisation des évaluations et la mise en oeuvre 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 du présent titre, soit tout autre danger ou inconvénient portant ou menaçant

¹²⁶¹ Décret n° 2005-1469, du 29 novembre 2005 modifiant le décret n° 85-1388 du 27 décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises et relatif au bilan environnemental prévu par l'article L. 621-54 du code de commerce, JO n°278, 30 novembre 2005 p. 18497.

¹²⁶² STEICHEN Pascale, « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1354.

¹²⁶³ *Ibidem*.

¹²⁶⁴ LAMBERT FERRY Virginie, « ICPE en difficulté, bilan exigé », *Environnement magazine*, n° 1646, avril 2006, p. 35.

¹²⁶⁵ ROLLAND Blandine, « Procédures collectives et sites contaminés », *Environnement*, n° 10, octobre 2006, Etude n° 16.

de porter atteinte aux intérêts précités ». Or, il est de jurisprudence constante que le placement de l'entreprise en liquidation judiciaire n'est pas un obstacle à l'usage des pouvoirs du préfet¹²⁶⁶. Le juge a d'ailleurs précisé que l'insuffisance des moyens financiers de l'entreprise n'était pas un motif d'annulation de l'arrêté préfectoral prescrivant des mesures de remise en état¹²⁶⁷. Le liquidateur¹²⁶⁸, qui représente les créanciers et le débiteur¹²⁶⁹ lors de la liquidation judiciaire, doit respecter les mesures prescriptives du préfet au titre de la remise en état¹²⁷⁰, sans quoi il serait soumis aux sanctions administratives et pénales¹²⁷¹ prévues par le Code de l'environnement. Cependant, cette possibilité est ouverte au préfet dans la seule hypothèse où le juge commercial a entendu confier à l'administrateur judiciaire la mission d'administrer les biens de l'entreprise en difficulté. Lorsque l'administrateur a seulement été chargé d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de biens, il faut considérer que l'entreprise n'a pas été dessaisie de l'administration et demeure ainsi la

¹²⁶⁶ CAA Paris, 23 mai 2001, *Société Podelval les innovations mécaniques*, req. n° 98PA00230 et 00PA02540 ; concl. HAÏM Victor, « Site pollué : incidences d'une liquidation judiciaire sur l'obligation de remise en état », *LPA*, n° 248, 13 déc. 2001, p. 14-20 ; DEHARBE David, *Environnement*, n° 5, mai 2002, chron. 10, p. 11-12 ; VOINOT Denis, « Entreprise en liquidation judiciaire : quelle suite donner à l'obligation de remise en état ? », *Droit de l'environnement*, octobre 2001, n° 92, p. 219-223. Voir également CE, 29 septembre 2003, *Leblay*, req. n° 240938 ; concl. GUYOMAR Mattias, « Quel est le sort de la créance de remise en état en cas de liquidation judiciaire ? » n° 1, *BDEI*, février 2004, p. 34-37 ; TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, *Chronique environnement, RDI*, n° 5, septembre 2004, p. 426-435. Voir enfin, CE, 3 décembre 2003, *Sté Podelval les innovations mécaniques*, req. n° 236901 ; TROUILLY Pascal, *Environnement*, 2004, comm. 25 ; TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, *Chronique environnement, RDI*, n° 5, septembre 2004, p. 426-435.

¹²⁶⁷ TA Strasbourg, 21 octobre 2005, n° 0101129, *Société Emaillerie Alsacienne Commerciale et industrielle* ; GILLIG David, *Environnement*, n° 12, janvier 2005, comm. 90, p. 22-23.

¹²⁶⁸ En cas de cession de l'entreprise, il s'agira du commissaire à l'exécution du plan : il sera, comme le liquidateur, débiteur de la remise en état de l'installation classée (CAA Douai, 4 décembre 2003, *MATE c/ Société DEPA*, req. n° 02DA00128, *Environnement*, janvier 2005, p.14-15). En l'espèce, la cour d'appel de Douai admet que le commissaire à l'exécution d'un plan de cession peut être tenu pour le débiteur des créances environnementales de l'installation classée en cours de liquidation judiciaire.

¹²⁶⁹ Si la représentation des créanciers par le liquidateur ne soulève pas de remarques, nous soulignerons que le liquidateur ne représente le débiteur que dans la limite de son dessaisissement. En effet, la procédure de liquidation judiciaire emporte le dessaisissement pour le débiteur, de l'administration et de la disposition de ses biens jusqu'à sa clôture. Le liquidateur est donc limité par les pouvoirs conservés par le débiteur. Voir JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté, op. cit.*, p. 718.

¹²⁷⁰ CE, 8 septembre 1997, *SARL Serachrom*, req. n° 121904, rec. Leb. p. 950 ; *JCP A*, novembre 1997, p. 16 ; CAA Nancy, 2 août 2001, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Environnement*, 2002, chron. n° 4 ; CAA Douai, 8 juillet 2003, *Me X*, req. n° 00DA00632 ; CE, 29 septembre 2003, *Garnier*, req. n° 240663 ; GUYOMAR Mattias, « Quel est le sort de la créance de remise en état en cas de liquidation judiciaire ? », *BDEI*, n° 1, février 2007, p. 34-37.

¹²⁷¹ STEICHEN Pascal, « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », *op. cit.*, p. 1352.

seule débitrice de l'obligation de remise en état du site¹²⁷². Le préfet doit donc examiner la nature de la mission confiée à l'administrateur dont dépend l'appréciation de la personne chargée de la remise en état du site. Pour s'en dégager, certains liquidateurs ont fait valoir devant le juge judiciaire, que l'obligation de remise en état prescrite par le préfet était une créance antérieure au jugement d'ouverture de la procédure collective, donc non privilégiée¹²⁷³. Les juges ont dû statuer sur le statut de la créance environnementale afin de déterminer si les pouvoirs du préfet en matière de remise en état conservaient toute leur effectivité.

Si la jurisprudence s'accordait sur la nature de la créance environnementale, la loi de sauvegarde des entreprises de juillet 2005 a modifié les éléments de définition des créances postérieures susceptibles de faire l'objet d'un privilège. L'admission de la créance environnementale comme créance privilégiée nécessitera une interprétation souple voire extensive des nouvelles dispositions du Code de commerce par les juges (2).

2. La créance environnementale

La créance environnementale est définie comme celle qui naît à la suite d'une atteinte portée à l'environnement¹²⁷⁴. Au cours de la procédure de liquidation judiciaire, les créances sont classées selon deux catégories. Il convient de déterminer la place réservée à la créance environnementale lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire. Pour cela, il est nécessaire de déterminer le statut de la

¹²⁷² CAA Douai, 17 mars 2005, *Me X*, n° 03DA00214 ; GILLIG David, *Environnement*, août-septembre 2005, p. 21-22.

¹²⁷³ Les créances nées postérieurement à la date du jugement d'ouverture de la procédure de liquidation judiciaire bénéficient d'un privilège de paiement sous certaines conditions (article L. 641-13 du Code de commerce). Les créances nées antérieurement au jugement d'ouverture doivent faire l'objet d'une déclaration de la part du créancier, sous peine d'extinction (articles L. 622-24 et L. 622-26 du Code de commerce). Ces créances seront payées après les créances privilégiées, c'est à dire qu'on demandera une part de sacrifice à chaque créancier. La différence s'explique notamment par le fait que les créances postérieures permettent la poursuite de l'exploitation dans une certaine mesure (JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *Droit commercial – Entreprises en difficulté*, Dalloz, Précis, 7ème éd., 2007, Paris, n° 340, p. 237).

¹²⁷⁴ VOINOT Denis, « Le sort des créances dans la procédure collective, l'exemple de la créance environnementale », *RTD Com.*, 2001, p. 595.

créance environnementale (a) et de dresser les perspectives d'évolution qui s'imposent à la suite de la réforme de 2005 (b).

a. Statut de la créance environnementale

Le placement de l'entreprise en liquidation judiciaire entraîne l'établissement d'une liste de créances par le liquidateur. On distingue les créanciers antérieurs, c'est-à-dire ceux dont le titre de créance est né antérieurement au jugement d'ouverture de la liquidation et les créanciers postérieurs, dont la créance est née postérieurement à ce même jugement. Le critère de distinction entre créance postérieure et créance antérieure est un critère chronologique. Autrement dit, pour connaître le statut d'une créance, il convient de définir sa date de naissance en déterminant son fait générateur.

La créance environnementale est pour le moins originale puisqu'elle relève d'une obligation légale¹²⁷⁵ posée par la législation de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement¹²⁷⁶. Plusieurs possibilités sont alors envisageables. On peut tout d'abord retenir que la date de naissance de la créance est celle de l'obligation légale de dépollution. Or les obligations qui pèsent sur l'exploitant naissent dès le commencement de l'activité polluante ou dès les premiers signes de pollution. La recherche des faits exacts de pollution paraît trop fastidieuse pour retenir ce premier critère. Deux autres solutions sont alors possibles : soit on considère que c'est la mise en demeure du préfet de remettre en état le site ou son arrêté de consignation qui fait naître la créance ; soit on considère que c'est l'arrêt de l'exploitation qui est à l'origine de la créance. Dans le premier cas, il s'agira d'une créance postérieure au jugement d'ouverture alors que dans la seconde hypothèse, la créance sera antérieure au jugement. La distinction est importante puisque la créance postérieure sera prioritairement liquidée. La jurisprudence de la Cour de cassation a apporté une solution en 2002¹²⁷⁷.

¹²⁷⁵ ROLLAND Blandine, « Qui paie les frais de remise en état d'un site pollué par une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire ? », *Comm. sur Cass. Com.*, 17 septembre 2002, *Agent judiciaire du Trésor public contre M. Bourguignon*, req. n° 99-16507, *LPA*, n° 156, 6 août 2003, p. 17.

¹²⁷⁶ L'obligation de remise en état du site est posée par l'article L. 512-17 du Code de l'environnement.

¹²⁷⁷ Cass. Com, 17 septembre 2002, *Agent judiciaire du Trésor public contre M. Bourguignon*, pourvoi n° 99-16507 ; *Bull. Civ.* 2002, IV, n° 125 ; ROLLAND Blandine, « Qui paie les frais de remise en état d'un site pollué par une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire ? », *LPA*, n° 156, 6 août 2003, p. 15-19 ; DEHARBE, David, *Environnement*, n° 7, juillet 2003, p. 25-26 ; SAINT-ALARY-HOUIN Corinne, « Créanciers postérieurs-domaine du droit de priorité (2^e ème partie) », *Revue des procédures*

En l'espèce, une société exploitant une installation classée pour la protection de l'environnement fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire puis se retrouve placée en liquidation. La mise en demeure étant restée infructueuse, le préfet prend un arrêté de consignation à l'encontre du liquidateur pour la remise en état du site, conformément à la loi du 19 juillet 1976. Une fois la somme consignée, le liquidateur, M. Bourguignon, conteste l'arrêté préfectoral en se fondant sur les règles relatives aux procédures collectives et demande le remboursement des sommes versées. Il soutient notamment que la créance du Trésor est née antérieurement au jugement d'ouverture et en l'absence de déclaration, se trouve éteinte par prescription. La Cour d'appel de Grenoble¹²⁷⁸ accueille l'argument du liquidateur et considère que la créance environnementale est née antérieurement au jugement d'ouverture. S'appuyant sur le décret du 21 septembre 1977, la Cour d'appel relève que l'obligation de remise en état est posée lorsque « *l'installation classée est mise à l'arrêt définitif* ». Partant, la créance naît à l'arrêt de l'exploitation donc antérieurement au jugement d'ouverture de la procédure.

La question qui se posait alors au juge de cassation était de savoir si la créance environnementale était effectivement née de l'arrêt de l'exploitation ou de l'arrêté préfectoral de consignation. La réponse emporte des conséquences importantes puisqu'elle implique, dans le second cas, un privilège pour le Trésor qui verra sa créance payée à échéance, prioritairement aux créances antérieures. Examinant les arguments, le juge de cassation estime que la créance environnementale du Trésor naît du fait de l'arrêté de consignation du préfet. Comme en matière contractuelle, la Cour dissocie la naissance de la créance de la naissance de l'obligation¹²⁷⁹. Blandine Rolland considère que le juge de cassation transpose parfaitement la solution applicable aux obligations contractuelles car plutôt que de retenir la naissance de l'obligation, qui naît par la mise

collectives, n° 2, juin 2003, p. 146-149 ; LEVY Frédéric, « La date de la créance environnementale du trésor en cas de liquidation judiciaire de l'exploitant d'une installation classée », *LPA*, 26 mai 2003, n° 104, p. 17 ; VOINOT Denis, *JCP E*, 30 mars 2003, n° 5, p. 230-233 ; CABRILLAC Michel, *JCP E*, n° 2, 6 février 2003, p. 272 ; GALVEZ Catherine, « Quel est le sort de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire ? », *BDEI*, n° 1 janvier 2003, p. 17-21 ; MARTIN-SERF Arlette, « La créance du Trésor en restitution d'une somme consignée pour des travaux de remise en état d'une installation classée naît de l'arrêté préfectoral ordonnant la consignation », *RTD Com.*, n° 1, janvier-mars 2003, p. 167 ; JEGOUZO Yves et TREBULLE François-GUY, *RDI*, n° 6, novembre 2002, p. 521-531.

¹²⁷⁸ CA Grenoble, 31 mars 1999 ; VOINOT Denis, « Liquidations judiciaires: le sort des créances de l'administration », *Droit de l'environnement*, mai 2000, n° 78, p. 4-6.

¹²⁷⁹ ROLLAND Blandine, « Qui paie les frais de remise en état d'un site pollué par une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire ? », *op. cit.*, p. 17.

en demeure du préfet à l'arrêt de l'installation, la Cour retient la date de l'inexécution de cette obligation (l'arrêté de consignation)¹²⁸⁰. Néanmoins, si nous nous attachons au texte, et notamment à l'article L. 512-17 du Code de l'environnement¹²⁸¹, l'obligation de remise en état naît de l'arrêt définitif de l'installation. La mise en demeure prescrite par le préfet n'est envoyée que lorsque l'exploitant ne satisfait pas à l'obligation posée par cet article. La rédaction de l'article L. 514-1 du même Code relatif à la mise en demeure confirme cette interprétation puisqu'il dispose que lorsqu'est constatée « *l'inobservation des conditions imposées à l'exploitation d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions (...)* ». Partant, l'interprétation littérale des textes conduit à considérer que la date de naissance de l'obligation est l'arrêt de l'exploitation, c'est-à-dire une créance antérieure au jugement d'ouverture de la procédure collective. La solution retenue par le juge, favorable à la protection de l'environnement, fut confirmée en 2004 par les juges de la Cour de Cassation, soulignant que la créance du Trésor était née des arrêtés préfectoraux postérieurs au jugement d'ouverture¹²⁸². Quelles furent les motivations des juges pour retenir une telle solution, parfois déplorée¹²⁸³ par la doctrine ou considérée comme un écart à la « *justice commutative* »¹²⁸⁴ instaurée par la procédure collective ? Les textes des arrêts eux-mêmes sont relativement laconiques¹²⁸⁵, ne nous permettant pas des interprétations poussées sur ces motivations. Comme le souligne Blandine Rolland¹²⁸⁶, cette solution sert un intérêt général au-delà des intérêts particuliers, voire le maintien d'un ordre public écologique. Elle permet, par l'application du principe pollueur-payeur,

¹²⁸⁰ *Ibidem*.

¹²⁸¹ L'article L. 512-17 dispose : « *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 (...)* ».

¹²⁸² Cass. Com, 28 septembre 2004, pourvoi n° 02-19.348 ; GILLIG David, « Précisions sur le fait générateur de l'obligation de remise en état d'une installation classée », *Environnement*, janvier 2005, p. 22.

¹²⁸³ MARTIN-SERF Arlette, « La créance du Trésor en restitution d'une somme consignée pour des travaux de remise en état d'une installation classée naît de l'arrêté préfectoral ordonnant la consignation », *RTD Com.*, n° 1, janvier-mars 2003, p. 167

¹²⁸⁴ ROLLAND Blandine, *idem*, p. 19.

¹²⁸⁵ En 2002, la Cour de Cassation relevait « *qu'en statuant ainsi, alors que la créance du Trésor était née de l'arrêté préfectoral ordonnant la consignation, postérieur au jugement d'ouverture, la Cour d'appel a violé les dispositions susvisées* » (Cass, Com, 17 septembre 2002, *Agent judiciaire du Trésor public contre M. Bourguignon, op. cit.*) et en 2004, les juges soulignent « *qu'ayant relevé que la créance du Trésor était née des arrêtés préfectoraux intervenus postérieurement à l'ouverture de la procédure collective, obligeant la société à consigner les sommes répondant du montant des travaux à réaliser, la cour d'appel a légalement justifié sa décision* » (Cass. Com, 28 septembre 2004, *op. cit.*).

¹²⁸⁶ ROLLAND Blandine, *ibidem*.

l'apurement du site pour la société mais également pour le futur acquéreur. En 2000, la Cour d'appel de Versailles¹²⁸⁷, précédant la solution retenue par la Cour de Cassation en septembre 2002, affirme qu' « *en matière de pollution, le dommage n'est pas subi par un particulier, mais atteint la collectivité, et bien souvent des biens sans maître comme l'air, le sous-sol ou les eaux souterraines ou de surface* ». Une solution inverse aurait privé les dispositions relatives à la remise en état de toute effectivité puisque le préfet aurait été dans l'impossibilité d'utiliser ses pouvoirs de police administrative.

La réforme de 2005 risque cependant de remettre en cause les solutions saluées jusqu'ici puisqu'elle opère désormais une distinction au sein même de la catégorie des créances postérieures, limitant les privilèges de paiement prioritaire jusque là octroyés (b).

b. La finalité des créances postérieures

La catégorie des créanciers postérieurs est considérablement réduite par la réforme introduite en 2005¹²⁸⁸. Désormais, pour toutes les procédures introduites depuis le 1er janvier 2006, les créanciers postérieurs privilégiés sont ceux dont le concours répond aux besoins du déroulement de la procédure¹²⁸⁹. Il faut donc aujourd'hui distinguer entre les créances postérieures avantagées et les créances postérieures non avantagées¹²⁹⁰. Le traitement préférentiel conféré à cette créance est ici justifié par le critère de « *l'utilité de la créance pour la procédure ou le débiteur* »¹²⁹¹, le législateur d'alors estimant que la protection de toutes les créances postérieures n'était pas utile

¹²⁸⁷ CA Versailles, 21 décembre 2000, *Trésorerie générale du Haut-Rhin c/ PCUK* ; SAINTE ALARY-HOUIN Corinne, « Une créance de dépollution naît de l'arrêté préfectoral obligeant la société polluante à consigner les sommes répondant du montant des travaux à réaliser », *Revue des procédures collectives*, n° 2, juin 2002, p. 100-101. Confirmé par Cass. Com, 28 septembre 2004, *op. cit.*

¹²⁸⁸ Loi n° 2005-845, du 26 juillet 2005, de sauvegarde des entreprises, *op. cit.*

¹²⁸⁹ L'article L. 641-13, I du Code de commerce dispose : « *Les créances nées régulièrement après le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire ou, dans ce dernier cas, après le jugement d'ouverture de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire qui l'a précédée, pour les besoins du déroulement de la procédure, pour les besoins, le cas échéant, de la période d'observation antérieure, ou en raison d'une prestation fournie au débiteur, pour son activité professionnelle postérieure à l'un de ces jugements, sont payées à leur échéance* ».

¹²⁹⁰ JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *Droit commercial – Entreprises en difficulté*, Dalloz, Précis, 7ème éd., 2007, Paris, n° 757, p. 521.

¹²⁹¹ JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté*, *op. cit.*, p. 376.

« au regard des finalités de la procédure collective »¹²⁹². Ce nouveau critère vient s'ajouter au seul élément chronologique qui différencie les créances antérieures des créances postérieures et permet de résoudre une part des difficultés posées par la définition du fait générateur, comme on a pu le constater en matière de créance environnementale. Néanmoins, il pose une autre question : à quelle date convient-il de se placer pour apprécier la finalité de ladite créance ? On peut se placer au moment de sa naissance mais l'on peut très bien envisager qu'une créance qui n'était pas destinée aux besoins de la procédure, remplisse finalement ce rôle. Cet élément ne manquera pas de nourrir le contentieux.

Si les éléments de la définition sont clairement posés, encore faut-il savoir ce que l'on entend par « besoin du déroulement de la procédure ». *A priori*, la créance environnementale n'entre pas dans les besoins du déroulement de la procédure. Comme on l'a vu, si les juges de cassation ont estimé qu'il s'agissait d'une créance postérieure lui conférant ainsi un privilège, c'était sur le fondement d'une meilleure protection de l'environnement et sans doute, dans un souci de réaménagement des éventuelles friches industrielles. Dans cette optique, si l'entreprise fait l'objet d'un plan de cession, la dépollution du site pourra répondre aux besoins du déroulement de la procédure, puisqu'elle permettra d'informer et d'assurer le repreneur de la remise en état des friches¹²⁹³. Dans d'autres hypothèses, la solution dépendra en grande partie, de l'interprétation du juge sur ce critère d'utilité.

On le comprend, la restriction imposée par les nouveaux critères d'éligibilité des créances postérieures font peser un risque environnemental lourd pour la collectivité. Si les juges interprètent strictement ces éléments, la créance environnementale deviendra une créance chirographaire¹²⁹⁴ qui sera honorée après toutes les autres créances et subira nécessairement une part de sacrifice. C'est donc la collectivité qui subira les frais de la dépollution du passif. Lorsque l'entreprise fait partie d'un groupe de sociétés, il est tentant d'essayer de mettre en cause les différentes entités de ce groupe, qu'elles soient « mère » ou « soeur ». Envisagé dans le cadre de l'affaire Métaleurop, cet essai s'est

¹²⁹² JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *idem*, n° 764, p. 525.

¹²⁹³ ROLLAND Blandine, « Procédures collectives et sites contaminés », *Environnement*, n° 10, octobre 2006, Etude n° 16.

¹²⁹⁴ La créance chirographaire est démunie de toute sûreté particulière et subit la loi du concours égal entre les créanciers ordinaires. Voir CORNU Gérard, (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, Paris, 2004, p. 151, entrée « chirographaire ».

soldé par un échec, en vertu du principe traditionnel de l'autonomie des personnes morales. Pourtant, juges et politiques semblent vouloir changer la donne, pour peut-être permettre la mise en cause future des personnes morales juridiquement (ou matériellement) liées à l'entreprise insolvable (B).

B. La responsabilisation des groupes de sociétés

Dans l'hypothèse d'une reprise de l'activité par un tiers, la justice administrative a retenu en 2001¹²⁹⁵ qu'une société qui détient directement ou indirectement l'intégralité d'une société exploitant une installation classée et qui exerce en réalité le contrôle des activités peut être tenue de l'obligation de remise en état¹²⁹⁶. La Cour administrative d'appel retient « *la particularité des liens* ». Lorsque la société ne fait pas l'objet de reprise, il est tentant de s'adresser à la société mère pour effectuer les travaux de remise en état. Mais cette tentative se heurte au principe d'autonomie des personnes morales selon lequel la société mère n'est pas tenue des dettes contractées par sa filiale (1). Les créations de sociétés-écran se multipliant, les juges, suivis par le législateur, ont créé des outils juridiques pour étendre les procédures de liquidation lorsque la filiale, objet de la procédure, n'était qu'une coquille vide.

Cependant, ces solutions restent insuffisantes dans la mesure où les juges appliquent très strictement ces pratiques. Il convient donc de chercher de nouvelles perspectives permettant de satisfaire l'intérêt général de protection de l'environnement et ménageant le principe d'autonomie des personnes morales (2).

¹²⁹⁵ CAA Douai, 26 juillet 2001, *Auxilor*, req. n° 97DA01643 ; ROLLAND Blandine, « Les poursuites à l'égard de la société mère en cas d'atteinte à l'environnement causée par une filiale », *Environnement*, n° 8-9, septembre 2003, p. 9-14.

¹²⁹⁶ STEICHEN Pascale, « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1349-1350.

1. Vers un aménagement du principe d'autonomie des personnes morales

La problématique de l'autonomie des personnes morales et de leur patrimoine intéresse particulièrement le droit de l'environnement lorsque se pose la question de l'insolvabilité de la filiale pour dépolluer le site contaminé (a). Dans quelle mesure une société mère peut-elle assumer le coût de la dépollution d'un site exploité par une de ses filiales ? Autrement dit, quelle hiérarchie établir entre l'intérêt général lié à la protection de l'environnement et les intérêts particuliers des groupes de sociétés ? (b)

a. Le principe d'autonomie des personnes morales peu favorable à la protection de l'environnement

En droit français, le principe qui prévaut est celui de l'autonomie des personnes morales et de l'autonomie des patrimoines¹²⁹⁷. La Cour de Cassation l'a rappelé en 2002¹²⁹⁸, soulignant « *que le principe d'unité du patrimoine des personnes juridiques interdit l'ouverture de deux procédures collectives contre un seul débiteur, même si celui-ci exerce des activités distinctes ou exploite plusieurs fonds* », conformément à l'article L. 620-2, al. 2 du Code de commerce¹²⁹⁹. L'autonomie des sociétés d'un même groupe ressort de la définition même de la filiale qui, contrairement à la succursale qui n'est pas juridiquement distincte de la société créatrice, jouit d'une personnalité juridique à part entière mais dépend financièrement et économiquement de la société mère¹³⁰⁰. Partant, ces dernières ne sont pas responsables des dettes de leur filiale. Le groupe de sociétés est donc un ensemble de personnes morales distinctes les unes des autres, possédant chacune un patrimoine propre, une individualité, sans bénéficier lui-

¹²⁹⁷ LUCAS François-Xavier, « Les filiales en difficulté », *LPA*, n° 89, 4 mai 2005, p. 66 ; DAMMANN Reinhard et PODEUR Gilles, « Les groupes de sociétés face aux procédures d'insolvabilité », *Lamy Droit des affaires*, n° 16, mai 2007, p. 65.

¹²⁹⁸ Cass. Com., 19 février 2002, pourvoi n° 96-22702 ; Bull. Civ. IV, n° 39, p. 39 ; PERDRIAU André et DERRIDA Fernand, « La règle "faillite sur faillite ne vaut" subsiste, mais », *D.*, n° 32, 19 septembre 2002, p. 2523-2527, cité in FRAIMOUT Jean-Jacques, *Droit des entreprises en difficulté*, Ellipses, coll. Université-Droit, 2007, Paris, p. 44.

¹²⁹⁹ L'article L. 620-2, al. 2 du Code de commerce dispose : « *Il ne peut être ouvert de nouvelle procédure de sauvegarde à l'égard d'une personne déjà soumise à une telle procédure, ou à une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire, tant qu'il n'a pas été mis fin aux opérations du plan qui en résulte ou que la procédure de liquidation n'a pas été clôturée* ».

¹³⁰⁰ *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16ème éd., 2007, entrée « filiale », p. 307.

même d'une personnalité morale propre. Comme le souligne Jean Paillusseau¹³⁰¹, il existe une « *contradiction fondamentale* » entre une réalité économique de fait et une réalité de droit¹³⁰². On reconnaît l'existence de fait du groupe de société sans lui donner de qualification juridique. Le principe d'autonomie ouvre ainsi la voie à une déresponsabilisation massive des sociétés puisqu'elles pourront filialiser leurs activités polluantes évitant ainsi d'assumer la charge de dépollution du site exploité en cas de liquidation judiciaire¹³⁰³.

Lorsque des éléments de fait démontrent que l'autonomie est inexistante, le droit des sociétés joue « *le rôle de maintien de l'ordre* »¹³⁰⁴ en posant notamment deux exceptions au principe d'autonomie consacrées par la loi de 2005¹³⁰⁵ et permettant d'étendre la procédure collective à la société mère.

b. L'aménagement au principe de l'autonomie par la consécration légale de l'extension de procédure

Les deux exceptions relèvent d'un abus de personnalité morale¹³⁰⁶. La première exception est la fictivité¹³⁰⁷. Créée artificiellement, la société fictive n'a pas de personnalité juridique ni de patrimoine propre¹³⁰⁸, à l'instar d'une succursale. La fictivité est caractérisée lorsque « *la réalité de l'échange de volontés correspondant aux caractères du contrat de société fait défaut* »¹³⁰⁹ ou lorsque l'*affectio societatis* est

¹³⁰¹ PAILLUSSEAU Jean, « La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques », *D.*, n° 34, octobre 2003, p. 2348.

¹³⁰² LEGUEVAQUES Christophe et RAYNOUARD Arnaud, « Dialogue "surréaliste" autour des notions de droit des groupes de sociétés et de risque industriel », Actes du Colloque « Risques industriels majeurs, Sciences humaines et sociales », Toulouse, 6 et 7 décembre 2007, p. 234.

¹³⁰³ ROLLAND Blandine, « Les échappatoires réservées par le droit des sociétés et des faillites », Journée d'étude « Les incertitudes juridiques affectant la gestion des sites contaminés », Metz, 25 juin 2003, Journal des accidents et des catastrophes 2003, n° 36 ; Article disponible sur le site du Journal des accidents et des catastrophes, onglet « éditions passées » : <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/jac> .

¹³⁰⁴ JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *op. cit.*, n° 225, p. 162.

¹³⁰⁵ Loi n° 2005-845, du 26 juillet 2005, de sauvegarde des entreprises, *op. cit.*

¹³⁰⁶ LUCAS François-Xavier, *op. cit.*, p. 68.

¹³⁰⁷ L'article L. 621-2, al. 2 du Code de commerce relatif à la procédure de sauvegarde dispose que la procédure « *ouverte peut être étendue à une ou plusieurs autres personnes en cas de confusion de leur patrimoine avec celui du débiteur ou de fictivité de la personne morale* ». Par renvoi des articles L. 631-7 et L. 641-1, cette disposition s'applique respectivement au redressement et à la liquidation judiciaire.

¹³⁰⁸ FRAIMOUT Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁰⁹ VIDAL Dominique, *Droit des procédures collectives*, Gualino, 2006, Paris, n° 481, p. 209.

absent¹³¹⁰. Le juge utilise la technique du faisceau d'indices pour établir la fictivité de la société¹³¹¹. Dans l'affaire *Métaleurop*, la Cour d'appel de Douai¹³¹² a rappelé qu'« une société apparaît fictive lorsqu'elle est dépourvue de toute autonomie décisionnelle et notamment de la faculté de décider, dans le cadre des dispositions légales et statutaires, de sa liquidation ou de sa survie, cette faculté appartenant au maître de l'affaire »¹³¹³. Cette fictivité justifie l'extension de la procédure¹³¹⁴ qui reste néanmoins strictement contrôlée par la Cour de cassation. Ainsi, Reinhard Dammann et Gilles Podeur, établissant le parallèle entre l'affaire *Métaleurop*¹³¹⁵ et l'affaire *AOM Air-Liberté*¹³¹⁶, arrivent à la conclusion suivante : le juge de cassation encadre très strictement l'extension de procédure de liquidation à la société mère en soulignant que

¹³¹⁰ JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté*, Litec, 5ème éd., 2007, Paris, n° 153, p. 91.

¹³¹¹ Le juge pourra ainsi vérifier la tenue régulière des assemblées générales ou des conseils : Cass. Com., 21 mai 1963 ; Bull. Civ., n° 202, p. 245.

¹³¹² CA Douai, 2 octobre 2003, *Métaleurop*, req. n° 03-02333 ; ROLLAND Blandine, « Considérations sur la fictivité d'une filiale dans le cadre d'une action en extension de procédure de redressement judiciaire », *LPA*, 28 janvier 2005, n° 20, p. 13-20 ; RAZAFINDRATANDRA Yvan, « La prise en compte du passif environnemental dans les montages en droit des sociétés », *Droit de l'environnement*, n° 118, mai 2004, p. 83-87 ; ALLAIN Laurence, « *Métaleurop* suite - L'apport d'un arrêt avant dire droit aux notions de fictivité, de confusion de patrimoines et d'intérêt de groupe », *Revue des procédures collectives*, n° 2, juin 2004, p. 123-125 ; Panorama rapide, *JCP E*, n° 43, 23 octobre 2003, n° 1488, p. 1696-1697 ; LIENHARD Alain, « Affaire *Métaleurop* : quand l'intégration des filiales d'un groupe confine-t-elle à la fictivité ? », *D.*, n° 37, 23 octobre 2003, p. 2571-2574.

¹³¹³ ROLLAND Blandine, « Procédures collectives et sites contaminés », *Environnement*, n° 10, octobre 2006, Etude n° 16.

¹³¹⁴ JACQUEMONT André, *op. cit.*, n° 150, p. 89. Notons qu'avant la loi de sauvegarde des entreprises de 2005 qui consacre désormais légalement l'extension de procédure en cas de fictivité (article L. 621-2, al. 2 du Code de commerce), l'extension était contestée dans la mesure où la sanction était alors la nullité de la société et non la constatation de son inexistence (Cass. Com., 16 juin 1992, *D.G.I. c/ Lumale* ; Bull. Civ. IV, n° 243 ; COLLET Laurence, « Inexistence d'un contrat de prêt à défaut de consentement », *D.*, 1993, p. 508-513 ; LE CANNU Paul, « Inexistence ou nullité des sociétés fictives », *Bull. Joly*, n° 9, septembre 1992, § 274, p. 875). Elle conserve donc sa personnalité morale et l'on ne pourrait alors envisager l'extension à la société mère que si celle-ci fait l'objet d'un état de cessation de paiement : LUCAS François-Xavier, *op. cit.*, p. 69.

¹³¹⁵ Cass. Com., 19 avril 2005, *Facques c/ Theetten SAS Métaleurop*, pourvoi n° 05-10.094 ; LEGROS Jean-Pierre, *Droit des sociétés*, n° 7, juillet 2005, comm. 133, p. 26-29 ; ROLLAND Blandine, « *Métaleurop* – Extension de procédure : non pour la Cour de cassation ! », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 21-23 ; BOURU Olivier et MENJUCQ Michel, « Extension de procédure pour confusion de patrimoines et groupe de sociétés », *JCP G*, n° 26, 29 juin 2005, p. 1241-1244 ; ROLLAND Blandine, « *Métaleurop* : l'extension de procédure entre fictivité et confusion des patrimoines », *JCP E*, n° 20, 19 mai 2005, p. 798-804 ; LIENHARD Alain, « Affaire *Métaleurop* : cassation de l'arrêt d'extension de la procédure à la société-mère », *D.*, n° 18, 5 mai 2005, p. 1225-1227.

¹³¹⁶ Cass. com., 10 janvier 2006, *AOM-Air Liberté*, pourvoi n° 04-18917 ; LEBEL Christine, *LPA*, n° 120, 30 avril 2006, p. 21-22 ; ROUSSEL-GALLE Philippe, *Revue des sociétés*, n° 3-2006, juillet 2006, p. 629-637 ; GRELON Bernard et DESSUS-LARRIVE Carole, « La confusion des patrimoines au sein d'un groupe », *Revue des sociétés*, n° 2, avril 2006, p. 281-303.

les relations contractuelles ou les liens financiers étroits ne sont pas des éléments suffisants pour permettre cette extension¹³¹⁷.

L'autre exception est la confusion de patrimoines, caractérisée par des « *flux financiers anormaux* »¹³¹⁸ ou une imbrication d'éléments d'actif et de passif¹³¹⁹ qui aboutit à une confusion des comptes. Les deux patrimoines sont alors « *utilisés par leurs titulaires comme s'ils n'en constituaient qu'un seul* »¹³²⁰. La Cour de Cassation a précisé sa position dans l'affaire Métaleurop. Pour rappeler brièvement les faits, la SAS Métaleurop Nord était une filiale de la société Métaleurop. Elle exploitait une activité très polluante de traitement des métaux lourds sur le site de Noyelles-Godault dans le Pas-de-Calais. Elle fut placée en redressement judiciaire le 28 janvier 2003, puis en liquidation judiciaire le 10 mars 2003 par le Tribunal de grande instance de Béthune. Saisi d'une demande d'extension de procédure contre d'autres sociétés du groupe, notamment la société mère, pour fictivité et confusion des patrimoines, le Tribunal rejette le recours le 11 avril 2003. La Cour d'appel de Douai ordonne une expertise par une décision avant-dire droit¹³²¹, pour finalement trancher au fond le 16 décembre 2004¹³²². Elle rejette tout d'abord l'extension fondée sur la fictivité de la filiale en s'appuyant notamment sur l'absence de fraude dans le montage et l'existence d'une autonomie réelle de la société filiale. Elle conclut ainsi qu'« *une forte ingérence dans la gestion d'une société créée plusieurs années auparavant, qui plus est limitée dans le temps, et alors que cette dernière conservait un patrimoine et une activité réelle, ne peut suffire pour rendre fictive une personne morale dont il est démontré qu'elle ne l'était, aucune volonté de fraude n'étant par ailleurs invoquée* ». Elle accueille en revanche l'argument relatif à la confusion de patrimoines en retenant le critère des relations financières anormales, relevant des confusions sur la gestion des moyens humains (mise à disposition de personnels à plusieurs entités du groupe sans conclusion d'accord préalable) et soulignant que la solvabilité de la filiale dépendait entièrement de la société mère. Elle en conclut que « *la conjonction de ces éléments est suffisamment*

¹³¹⁷ DAMMANN Reinhard et PODEUR Gilles, « Les groupes de sociétés face aux procédures d'insolvabilité », *Lamy Droit des affaires*, n° 16, mai 2007, p. 68.

¹³¹⁸ JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *op. cit.*, n° 233, p. 167.

¹³¹⁹ JACQUEMONT André, *op. cit.*, n° 154, p. 91.

¹³²⁰ VIDAL Dominique, *op. cit.*, n° 489, p. 211.

¹³²¹ CA Douai, 2 octobre 2003, Métaleurop, req. n° 03-02333, *op. cit.*

¹³²² CA Douai, 16 décembre 2004, *SAS Métaleurop Nord*, ; LIENHARD Alain, « Affaire Metaleurop : extension de la procédure à la société mère », *D.*, n° 3, 20 janvier 2005, p. 216.

déterminante, alors que la société de Noyelles-Godault se trouvait dans une situation de dépendance décisionnelle et financière particulièrement marquée, pour affirmer que les relations financières entre les sociétés Metaleurop SA et Metaleurop Nord sont devenues anormales ». Elle décide donc d'étendre la procédure de liquidation judiciaire à la société mère. Finalement, l'arrêt de la Cour d'appel sera cassé en 2005¹³²³, les juges estimant que la Cour d'appel n'a pas caractérisé « en quoi, dans un groupe de sociétés, les conventions de gestion de trésorerie et de change, les échanges de personnels et les avances de fonds par les sociétés révélaient des relations financières anormales ». La même solution a été retenue par les juges administratifs dans une autre affaire. La Cour administrative d'appel de Paris¹³²⁴, censurant le jugement du tribunal administratif¹³²⁵, considère que l'existence des flux anormaux n'était pas établie et « que la circonstance que le gérant de la SCI de l'Essonne ait été le secrétaire général de la Compagnie Papetière de l'Essonne ne suffit pas à faire regarder la SCI de l'Essonne comme s'étant substituée à l'exploitant dans ses obligations ». La Cour censure ainsi l'arrêté du préfet mettant en demeure la SCI d'effectuer les travaux de remise en état du site.

Les conséquences de l'extension de procédure sont importantes puisqu'elle va notamment mettre en concurrence les créanciers de la filiale placée en liquidation avec les créanciers de la société mère, parfaitement solvable. *A fortiori*, les salariés de la société mère qui fait l'objet d'une extension de procédure pourraient être licenciés¹³²⁶.

En consacrant ces pratiques prétoriennes, le législateur officialise l'utilisation d'outils juridiques importants qui renforcent - peut-être contradictoirement - le principe d'autonomie. Néanmoins, l'application de ces solutions est stricte : l'affaire *Métaleurop* l'a démontré. La notion d'autonomie, telle que définie par le droit communautaire, pourrait éventuellement permettre de revoir les solutions jurisprudentielles dégagées (2).

¹³²³ Cass. Com., 19 avril 2005, *Facques c/ Theetten SAS Metaleurop*, req. n° 05-10.094, *op. cit.*

¹³²⁴ CAA, Paris, 16 décembre 2003, *SCI de l'Essonne*, req. n° 99PA003085 ; Cité in STEICHEN Pascale, « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1355.

¹³²⁵ TA Versailles, 22 juin 1999, *SCI de l'Essonne c/ Préfet de l'Essonne*, req. n° 991304 et 991313 ; PAUL Gwendoline, « Responsabilités du propriétaire d'un terrain assise de l'exploitation d'un centre de stockage de déchets », *Gaz. Pal.*, n° 296, 22 octobre 2004, p. 4-9. Cité in STEICHEN Pascale, *ibidem*.

¹³²⁶ DAMMANN Reinhard et PODEUR Gilles, *op. cit.*, p. 67-68.

2. Une réforme nécessaire du droit des sociétés

Lors du discours de clôture du « Grenelle de l'environnement »¹³²⁷ le 25 octobre 2007, le Président de la République Nicolas Sarkozy a affirmé qu'il n'était pas « *admissible qu'une maison-mère ne soit pas tenue pour responsable des atteintes portées à l'environnement par ses filiales. (...). Quand on contrôle une filiale, on doit se sentir responsable des catastrophes écologiques qu'elle peut causer* »¹³²⁸. Le 18 décembre suivant, le ministre de l'environnement, Jean-Louis Borloo, présentait une proposition¹³²⁹ devant le conseil supérieur des installations classées relative à la responsabilité des sociétés-mères et de leurs filiales¹³³⁰. La proposition viserait à modifier l'article L. 514-1 du Code de l'environnement comme suit : « *Lorsque l'exploitant est une entreprise appartenant à un groupe (...) et que cet exploitant fait l'objet d'une liquidation judiciaire, l'entreprise dominante du groupe ou l'entreprise exerçant une influence dominante sur les autres entreprises du groupe est tenue de répondre, en lieu et place de l'exploitant défaillant des obligations* ». Cette modification du Code de l'environnement aurait pu être concrétisée via la loi relative à la responsabilité environnementale¹³³¹ et transposant la directive communautaire de 2004¹³³². Toutefois, députés et sénateurs ont choisi d'éluder cet élément. La loi ne

¹³²⁷ Le Grenelle de l'Environnement s'est tenu à Paris de juillet à décembre 2007, sous la houlette du Ministère de l'écologie, de l'environnement et de l'aménagement durable. L'objectif était de dresser une feuille de route à partir de groupes de travail constitués autour de différentes thématiques comme le changement climatique, la biodiversité ou encore la démocratie écologique. Voir le site institutionnel du Grenelle de l'environnement : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/>.

¹³²⁸ Le discours présidentiel de clôture est disponible sur le site officiel du Grenelle de l'environnement au format pdf, Rubrique n° 3, plan d'actions et programmes : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr>.

¹³²⁹ Notons que l'avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription présenté en 2005 intégrait déjà cette problématique à l'article 1360 al. 2 : « (...) *est responsable celui qui contrôle l'activité économique ou patrimoniale d'un professionnel en situation de dépendance, bien qu'agissant pour son propre compte, lorsque la victime établit que le fait dommageable est en relation avec l'exercice du contrôle. Il en est ainsi notamment des sociétés mères pour les dommages causés par leurs filiales (...)* ». *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, CATALA Pierre, 1er septembre 2005, La Documentation Française, 2006, 208 p.

¹³³⁰ CAMEL Laurence, « Pollution : la responsabilité des entreprises bientôt élargie ? », *Le Monde*, 19 décembre 2007, p. 8.

¹³³¹ Loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371.

¹³³² Directive 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, JOUE L. 143 du 30 avril 2004, p. 56.

comporte aucune disposition relative à cette éventuelle responsabilisation, alors que le texte communautaire permettait aux Etats membres de se positionner sur cette responsabilité.

En effet, l'article 2 § 6 de la directive 2004/35 définit le débiteur comme l'exploitant, c'est à dire « *toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité* ». La loi de transposition définit l'exploitant comme « *toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative* » (art. L. 610-1, al. 2 du Code de l'environnement). L'exposé des motifs du projet de loi¹³³³ excluait expressément l'application de la notion de contrôle aux actionnaires, établissements de crédit, autorités chargées du contrôle administratif ou aux autorités de tutelle. Sans précision sur la forme sociale du débiteur, on pourrait très bien imaginer que la société mère, à partir du moment où elle contrôle l'activité polluante, soit mise en cause et débitrice de la remise en état. Si la disposition est absente de la loi de transposition, il n'en demeure pas moins que les députés continuent de souligner leur volonté de voir le principe écrit. Une récente proposition de loi¹³³⁴ tend à insérer un article L. 210-10 au sein du Code de commerce : « *La garantie des personnes morales qui détiennent des parts sociales ou des actions dans les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions peut être mise en jeu à due proportion de leur participation dans ces sociétés pour toute réparation d'un dommage à l'environnement prévu au titre VI du livre Ier du code de l'environnement* ». L'exposé des motifs de la proposition de loi insiste sur le caractère irréversible des dommages causés à l'environnement et sur l'impérativité de la protection de l'environnement, depuis sa consécration par la Charte constitutionnelle. Plus qu'une simple responsabilité des sociétés mères à l'égard de leurs filiales, la proposition de loi tend à responsabiliser les personnes morales détenant des parts sociales dans les sociétés

¹³³³ Projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, du 5 avril 2007, n° 288 et transposant la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale.

¹³³⁴ Proposition de loi n° 1019, du 3 juillet 2008, visant à instaurer une transparence environnementale entre les sociétés mères et les sociétés dont elles détiennent des parts.

dont les activités sont potentiellement polluantes. Le mécanisme proposé par les députés est avant tout préventif. Il invite ces personnes morales à s'informer sur les activités des sociétés dont elles détiennent des parts. En cas d'insolvabilité, elles pourraient être appelées en garantie, qui ne serait pas limitée à leur apports, mais porterait sur la totalité du dommage, à proportion de leur participation¹³³⁵.

Le législateur pourrait également étendre la constitution des garanties financières de l'article L. 516-2 du Code de l'environnement¹³³⁶ à toutes les installations classées pour la protection de l'environnement, aujourd'hui limitée aux installations classées Seveso seuil haut, aux carrières et aux installations de stockage de déchets¹³³⁷. Si la loi précise que ces garanties sont contractées auprès d'un établissement de crédit ou d'assurance, de tiers ou de l'ADEME, Blandine Rolland¹³³⁸ propose que cette catégorie soit élargie au groupe de sociétés auquel appartient l'exploitation. Ainsi, une société mère pourrait rédiger une lettre d'intention, s'engageant à répondre des dettes environnementales de sa filiale en cas de défaillance.

Enfin, les intérêts privés, qu'ils soient actionnaires ou salariés pourraient se concilier avec l'intérêt général en instituant un régime dérogatoire au principe d'autonomie des personnes morales au nom de ce patrimoine commun qu'est l'environnement. Il suffirait alors de considérer la dépollution de l'environnement, non pas comme une créance de l'Etat sur la société au titre de la législation environnementale, mais comme une dette de la collectivité envers les générations futures. Néanmoins, un tel raisonnement ne doit pas conduire à une solution inverse : celle qui tend à considérer que c'est la collectivité qui doit supporter la dépollution. Pour éviter cet écueil, il conviendrait de coupler l'application stricte du principe du pollueur-payeur avec une application souple du principe de l'autonomie des personnes morales et de la notion de direction effective, tel que l'entend la loi relative à la responsabilité environnementale. Cette modification implique un renversement des mentalités

¹³³⁵ Exposé des motifs du projet de loi n° 1019, *ibidem*.

¹³³⁶ Voir Seconde Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, § 1, A. « Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières », p. 362 et s.

¹³³⁷ TREBULLE François-Guy, « Entreprise et développement durable », *JCP E*, 2006, p. 1257 ; Cité in ROLLAND Blandine, « Procédures collectives et sites contaminés », *Environnement*, n° 10, octobre 2006, Etude 16.

¹³³⁸ ROLLAND Blandine, « Procédure collectives et sites contaminés », *op. cit.*

important mais paraît nécessaire pour ne plus déplorer les solutions retenues lors d'affaires telles que Métaleurop.

L'étude de cette section a mis l'accent sur les nouveaux mécanismes instaurés pour protéger les sols contre la pollution en fin d'exploitation. Qu'il s'agisse de nouvelles obligations imposées à l'exploitant dans la gestion de l'activité, de la production de garanties ou de l'instauration de procédures de concertation, chaque élément tend à instaurer une gestion optimale du site exploité et à prévenir l'éventuelle insolvabilité du débiteur de l'obligation de remise en état. Lorsqu'il se retrouve en situation de difficulté financière pour dépolluer les sols, droit des sociétés et législation relative aux installations classées s'appliquent simultanément, créant ainsi un régime juridique hybride. Partant, le droit des entreprises en difficulté a évolué avec la loi sur les ICPE, donnant un nouveau terrain d'expression aux juges judiciaires. Si la jurisprudence s'est montrée soucieuse de la protection de l'environnement en plaçant la créance environnementale comme privilégiée ou en retenant la confusion de patrimoine, l'affaire Métaleurop a montré les limites de l'application du droit. La récente adoption de la loi sur la responsabilité environnementale n'a pas permis de consacrer un principe de responsabilité des sociétés mères envers leurs filiales polluantes.

Finalement, l'application des dispositions relatives aux sols pollués sur les zones industrielles démontre qu'elles sont un point de rencontre d'éléments divers, voire opposés : un carrefour d'application des normes juridiques. Le terrain d'étude est donc un terrain de conciliation des intérêts en opposition, conduisant à la mise en place d'un régime juridique composite. L'application de ce régime juridique à la zone industrielle portuaire confère une dynamique intéressante à notre étude. L'imbrication des missions administratives et commerciales d'un port maritime autonome entraîne l'application simultanée de différentes législations. Les autorités portuaires doivent ainsi osciller entre droit de la concurrence, gestion du domaine public, protection de l'environnement et droit de l'urbanisme (Section 2).

Section 2 : Les zones industrielles portuaires et la pollution des sols

Le port maritime autonome est un établissement public de l'Etat doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹³³⁹. La jurisprudence le définit comme un établissement public à double visage¹³⁴⁰ exerçant simultanément des missions de service public administratif et des activités industrielles et commerciales. L'adoption de la réforme portuaire en juillet 2008¹³⁴¹ modifie les missions attribuées aux ports autonomes destinés à devenir des « grands ports maritimes »¹³⁴². Cette redéfinition de leurs missions conduit à recentrer les ports sur leurs fonctions régaliennes à travers leurs missions d'autorité, d'aménagement et de promotion de la place portuaire.

En tant qu'établissement public, le port autonome agit dans les limites de sa spécialité¹³⁴³. Les missions qui lui sont attribuées sont définies à l'article L. 111-2 du Code des ports maritimes et permettent de dessiner les contours d'une mission de service public¹³⁴⁴ : « *Le port maritime autonome est chargé, à l'intérieur des limites de*

¹³³⁹ La définition de l'article L. 111-1 du Code des ports maritimes est une définition organique. Le rapport sur la modernisation des ports maritimes préconise l'adoption d'une définition fonctionnelle, permettant de clarifier les rôles respectifs de l'Etat et des ports : *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, juillet 2007, établi par BOLLIET Anne et LAFITTE Michel de l'Inspection Générale des Finances (n° 2007-M-031-01) et par GRESSIER Claude et GENEVOIS René du Conseil Général des Ponts et Chaussées (n° 005126-01), p. 24. Document disponible sur le site internet du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire, rubrique « Se documenter », puis « Rapports » : <http://www.mer.gouv.fr/>.

¹³⁴⁰ Le Conseil d'Etat précise que « *ces ports sont des établissements publics de l'Etat qui assurent, concurremment, une mission de service public à caractère administratif, en ce qui concerne notamment l'aménagement, l'entretien et la police des aménagements et accès du port, et une activité de nature industrielle et commerciale, en ce qui concerne en particulier l'exploitation des outillages du port* » : CE, Sect., 26 juillet 1982, *Ministre du budget c/ établissement public « Port autonome de Bordeaux »*, req. n° 16957, rec. Leb., p. 293 ; REZENTHEL Robert, *DMF*, Tome XXXIV, 1982, p. 724-729.

¹³⁴¹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, portant réforme portuaire, JO n° 156, 5 juillet 2008, p. 10817. Voir REZENTHEL Robert, « La gestion des ports maritimes après la réforme portuaire », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 30-33.

¹³⁴² L'article L. 101-1 du Code des ports maritimes dispose : « *Lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire, l'Etat peut instituer, par décret en Conseil d'Etat, un organisme appelé " grand port maritime " ».*

¹³⁴³ Les compétences des établissements publics sont des compétences d'attribution limitativement énumérées, contrairement aux collectivités territoriales qui bénéficient de compétences générales. En droit de la fonction publique, par exemple, le juge a considéré que l'Ecole Nationale d'Administration n'avait pas respecté le principe de spécialité en formant un recours contre une décision ordonnant la mutation de l'un de ses anciens élèves (CE, 4 juin 1954, *ENA*, rec. Leb., p. 338).

¹³⁴⁴ ROSGOVAS Julien, « L'utilisation du domaine public portuaire », Mémoire de Master II Droit maritime et des Transports, sous la direction de Christian SCAPEL, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, 2005, p. 15. Mémoire téléchargeable et consultable librement sur le site internet du Centre du Droit Maritime et des Transports de l'Université d'Aix-Marseille III, Rubrique « Master droit maritime

sa circonscription (...) des travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement et de reconstruction, ainsi que de l'exploitation, de l'entretien et de la police (...) du port et de ses dépendances et de la gestion du domaine public immobilier qui lui est affecté (...) ». Les ports maritimes autonomes ont la possibilité de créer des zones industrielles portuaires : l'article L. 111-2, al. 2 du même Code dispose que le port autonome « peut être autorisé, dans le cadre de la réglementation en vigueur, à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires ou à participer à une telle création ou à un tel aménagement ». S'agissant des grands ports maritimes, leurs missions sont détaillées à l'article L. 101-3, I du Code des ports maritimes. L'aménagement et la gestion de zones industrielles liées à l'activité portuaire en fait partie (art. L. 101-3, I. 7°). Les terrains appartenant à une personne publique et situés à l'intérieur de cette zone constituent, en principe, des dépendances du domaine public¹³⁴⁵ puisque l'alinéa 3 de l'article L. 111-2 du Code des ports maritime précise que le port a les mêmes droits et obligations que l'Etat en matière de domanialité et de travaux publics. Il est donc soumis au Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), en vertu de son article L. 1¹³⁴⁶. Comme le souligne le rapport sur la modernisation des ports autonomes, « les activités d'aménagement et de gestion du domaine portuaire sont au coeur des missions des grands ports »¹³⁴⁷.

Le domaine public portuaire¹³⁴⁸ est aujourd'hui légalement défini par l'ordonnance du 21 avril 2006¹³⁴⁹ instituant le CGPPP. L'article L 2111-6-2° du CGPPP dispose que le domaine public maritime artificiel est constitué « [à] l'intérieur des

et des transports », puis « Mémoires », puis « 2005 » : <http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr> .

¹³⁴⁵ CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société le Béton*, rec. Leb. p. 375.

¹³⁴⁶ L'article L. 1 du CGPPP dispose : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

¹³⁴⁷ *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, juillet 2007, établi par BOLLIET Anne et LAFITTE Michel de l'Inspection Générale des Finances (n° 2007-M-031-01) et par GRESSIER Claude et GENEVOIS René du Conseil Général des Ponts et Chaussées (n° 005126-01), p. 18. Document disponible sur le site internet du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire, rubrique « Se documenter », sous-rubrique « Rapports » :

<http://www.mer.gouv.fr/> .

¹³⁴⁸ Le domaine public portuaire est une création jurisprudentielle que le juge n'a pas pris la peine de définir. Voir CE, 22 juin 1984, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports chargé de la mer*, req. n° 53630 ; CE, 4 octobre 2004, *SARL C.H.T c/ société SEMAGEST*, req. n° 259525 ; REZENTHEL Robert et REBUFAT-FRILET Geneviève, *DMF*, n° 657, p. 278-288.

¹³⁴⁹ Ordonnance n° 2006-460, du 21 avril 2006, relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JO n° 95, 22 avril 2006, p. 6024.

limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables »¹³⁵⁰. La définition retenue restreint nécessairement le domaine public portuaire par la mention des biens immobiliers qui concourent au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes. Tout ce qui concerne l'animation n'est plus concerné et relève désormais du domaine privé, donc du droit commun¹³⁵¹.

L'occupation du domaine portuaire par les industries qui, pour la plupart sont des installations classées pour la protection de l'environnement, pose diverses questions quant à la gestion de ce domaine par l'autorité compétente. Le port peut-il imposer toutes les sujétions qu'il estime nécessaires et pour quelque motif que ce soit ? Les activités maritimes subissent l'empreinte grandissante du droit de l'environnement, à l'instar de l'action de l'Etat en mer qui voit émerger une dimension environnementale importante¹³⁵². Le dénouement du procès de l'Erika en janvier 2008¹³⁵³ en est une illustration. L'activité des ports autonomes n'échappe pas à ce mouvement général. Dès lors, les aménagements ponctuels et les opérations portuaires relatives au fonctionnement normal du port sont soumis aux règles instituées par le Code de

¹³⁵⁰ REZENTHEL Robert et FEDI Laurent, « Le régime actuel du domaine public maritime portuaire », *DMF*, 2007, n°680, avril 2007, p. 360-367.

¹³⁵¹ *Idem*, p. 364.

¹³⁵² NAKHLEH Gabriel et QUIMBERT Mikaël « Le préfet maritime et la protection de l'environnement marin : de la gestion de crises à la gestion de sites », *DMF*, n° 667, février 2006, p. 178-188.

¹³⁵³ TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corrine, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemental », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2.

l'environnement, notamment la loi littoral¹³⁵⁴, la loi sur l'eau¹³⁵⁵, mais également au droit communautaire¹³⁵⁶. Le littoral est un lieu fragile qui fait l'objet de mesures de protection spécifiques, notamment pour la faune et la flore sauvage. Ces contraintes peuvent peser sur le fonctionnement d'un port et sur sa rentabilité¹³⁵⁷. Mais en tant que service public, il est soumis à une obligation de continuité. A ce titre, il dispose de prérogatives de puissance publique et de compétences pour protéger l'environnement littoral et portuaire, via sa compétence en matière de conservation du domaine public (§1). Le Code des ports maritimes institue une police des ports dont le directeur du port autonome est le détenteur. Si un règlement général s'impose à tous les ports autonomes créés, chacun d'entre eux peut adopter un règlement de police particulier, prévoyant des mesures complémentaires voire plus contraignantes que celles prévues au règlement général. Ce faisant, les règles de police instituées pourraient être utilisées pour prévenir la pollution des sols sur les zones industrielles portuaires. Mais cela nécessiterait un changement profond des mentalités locales : la zone industrielle portuaire est perçue comme une source de revenus et comme un bassin d'emploi pour les communes. Prendre en compte les effets des industries sur l'environnement avant leur installation implique de repenser les priorités et l'aménagement des zones industrielles portuaires (§2).

¹³⁵⁴ Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 4 janvier 1986, p. 200.

¹³⁵⁵ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO, 4 janvier 1992, p. 187.

¹³⁵⁶ Par exemple, la directive n° 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206, 22 juillet 1992, p. 7 ; Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L. 103, 25 avril 1979, p. 1.

¹³⁵⁷ Le récent rapport sur la modernisation des ports autonomes a souligné la nécessité de gagner en compétitivité pour contrer la dégradation globale des parts de marchés des ports français. *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, op. cit., p. 2. Voir également MAYER-BLIMONT Valérie, « Réformer et relancer les ports français », *Revue de droit des transports*, n° 3, mars 2008, alerte 28.

§1. Les contraintes de l'activité portuaire et la protection de l'environnement

La gestion du patrimoine immobilier par les ports autonomes est une de leurs missions essentielles, à la jonction entre leur activité administrative et leur activité industrielle et commerciale¹³⁵⁸. La loi du 4 juillet 2008 tend à renforcer cette mission de gestion du domaine. La prégnance du droit communautaire et l'évolution du contexte d'exploitation des ports ont inéluctablement estompé les critères du service public¹³⁵⁹ tels qu'interprétés au début du XXème siècle par les juges français. Si, dans un premier temps le juge communautaire a considéré que la gestion d'un port constituait une activité de service d'intérêt économique général¹³⁶⁰, il fit ensuite preuve de prudence en précisant que l'exploitation d'un port de commerce ne constituait pas nécessairement un tel service¹³⁶¹. La notion de service public permet, entre autres, de définir la consistance des biens appartenant au domaine public d'une personne publique. La qualification de domaine public entraîne l'application de règles particulières et de contraintes pouvant être imposées aux occupants. La gestion du domaine public doit se faire dans une perspective de protection des biens du domaine public¹³⁶² mais aussi de rentabilité des activités exercées. Les règles spécifiques ne doivent pas faire obstacle à l'application du droit de la concurrence (A). Bien que l'environnement soit dans certains cas, une exception à l'application de ces règles de concurrence, il n'en demeure pas moins que les ports autonomes sont aussi des ports de commerce soumis à la concurrence des ports

¹³⁵⁸ La mixité de leur mission a été confirmée par la jurisprudence administrative : CE, Sect., 17 avril 1959, *Sieur Abadie*, rec. Leb. p. 239 ; CE, 26 juin 1974, *Port autonome de Marseille*, rec. Leb. p. 369 ; CE, Sect., 26 juillet 1982, *Ministre du budget c/ établissement public « Port autonome de Bordeaux »*, req. n° 16957, rec. Leb., p. 293 ; REZENTHEL Robert, *DMF*, Tome XXXIV, 1982, p. 724-729.

¹³⁵⁹ REZENTHEL Robert, « Le service public portuaire sous l'emprise du droit communautaire », *Comm. sur CJCE*, 20 février 2001, *Asociacion profesional de empresas navieras de lineas regulares (analir) et a. c/ administracion general del estado*, aff. C-205/99, *DMF*, n° 615, mai 2001, p. 420.

¹³⁶⁰ CJCE, 14 juillet 1971, *Muller et autres*, aff. 10-71, rec. CJCE, 1971, p. 723, spéc. point 11.

¹³⁶¹ CJCE, 17 juillet 1997, *GT-Link A/S contre De Danske Statsbaner*, aff. n° C-242/95, rec. CJCE, p. I-4449, spéc. point 52.

¹³⁶² CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, rec. Leb., p. 144 ; SUBRA DE BIEUSSES Pierre, « La double illégalité des règles d'implantation des infrastructures de télécommunications sur le domaine routier et autoroutier », *AJDA*, n° 36, 27 octobre 2003, p. 1935-1939 ; SOULIE Julien, « Le domaine public : une catégorie juridique protégée ? », *RFDA*, n° 5, septembre 2003, p. 903-909.

voisins. La protection de l'environnement, nécessaire par la proximité avec les zones urbaines, est-elle aujourd'hui facilement gérée par les ports (B) ?

A. La mixité des activités des ports autonomes

D'une façon générale, le domaine public d'une personne publique définie par l'article L. 1 du CGPPP est constitué par les « *biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* » (article L. 2111-1 du CGPPP).

Dès 1944, le Conseil d'Etat a considéré que « *les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades constituent des éléments du service public à l'exécution duquel le domaine public maritime est normalement destiné* »¹³⁶³. Autrement dit, les activités de manutention ne sont pas, par elles-mêmes, constitutives d'un service public mais participent au fonctionnement du service public portuaire¹³⁶⁴. Cette interprétation extensive de la notion de service public ne fut pas suivie par la Cour de Justice des Communautés européennes¹³⁶⁵ qui a estimé qu'« *il ne ressort ni des pièces du dossier transmis par la juridiction nationale ni des observations déposées devant la Cour que les opérations portuaires revêtent un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique (...)* »¹³⁶⁶. La réduction de l'appréhension de la notion de service public sur le terrain portuaire accompagnerait la volonté du législateur de restreindre le champ de la

¹³⁶³ CE, 5 mai 1944, *Compagnie Maritime de l'Afrique Orientale*, req. n° 66679, rec. Leb., p. 129.

¹³⁶⁴ Robert Rézenthel souligne ainsi la dissociation qu'il convient d'opérer entre régime juridique de la manutention portuaire et service public portuaire : MATTEI-DAWANCE Geneviève et REZENTHEL Robert, « L'aménagement du régime de la manutention portuaire : droit interne et droit communautaire », comm. sur CJCE, 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova Spa c/ Siderurgica Gabrieli Spa*, aff. n° C-179/90, *RFDA*, n° 2, mars-avril 1993, p. 361.

¹³⁶⁵ CJCE, 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova Spa c/ Siderurgica Gabrieli Spa*, aff. n° C-179/90, rec. p. I-5889 ; MATTEI-DAWANCE Geneviève et REZENTHEL Robert, *idem*, p. 356-365.

¹³⁶⁶ *Idem*, point 27.

domanialité publique par l'exigence d'un aménagement indispensable. Si le service public portuaire doit satisfaire aux exigences de fonctionnement normal¹³⁶⁷ et de continuité¹³⁶⁸, le respect de ces obligations n'est pas impérativement lié à la nécessité de disposer d'un domaine public¹³⁶⁹. Malgré tout, à l'instar de la police du port ou de la signalisation maritime, la gestion du domaine public ne pose, *a priori*, pas de difficulté pour être classée « *dans la catégorie des services publics* »¹³⁷⁰.

Le renforcement de la mission d'aménagement et de gestion du domaine public des ports concernés par la loi du 4 juillet 2008¹³⁷¹, qui ne remet pas en cause la domanialité publique¹³⁷², ne modifiera pas cette qualification. Le grand port maritime aura notamment pour mission « *la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté* » (art. L. 101-3, I, 3°), « *la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés (...)* » (art. L. 101-3, I, 4°), « *la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins (...)* » (art. L. 101-3, I, 5°). Lorsqu'un grand port maritime se substitue à un port autonome, ce dernier lui remet les biens immobiliers et mobiliers nécessaires à l'exercice de sa mission, autres que ceux relevant des domaines publics maritime et fluvial naturels (art. L. 101-6, I). Or, par principe, les biens relevant du domaine public sont inaliénables (art. L.3111-1 du CGPPP). Toutefois, par dérogation, ces biens « *peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* » (art. L.3112-1).

¹³⁶⁷ Article 1er du Décret-loi du 2 juin 1940 relatif à la réquisition des ports maritimes de commerce, JO, 3 juin 1940, p. 4182. Cité in REZENTHEL Robert, « Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement », *DMF*, n° 606; p. 688.

¹³⁶⁸ CC, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, 2005-513 DC ; FÂTOME Etienne, « Le régime juridique des biens affectés au service public », *AJDA*, n° 4, 30 janvier 2006, p. 178-183.

¹³⁶⁹ Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que « *le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté* » : CC, 14 avril 2005, *idem*, point 4.

¹³⁷⁰ REZENTHEL Robert, « Le service public portuaire sous l'emprise du droit communautaire », *op. cit.*, p. 421.

¹³⁷¹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, portant réforme portuaire, *op. cit.*

¹³⁷² REZENTHEL Robert, « La gestion des ports maritimes après la réforme portuaire », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 31.

Le port maritime de commerce se voit donc tenu de respecter les règles de la domanialité publique. Ces contraintes sont le reflet du double visage de l'établissement public : disposant d'un domaine public (1), il se voit également appliquer le droit privé par son activité commerciale et notamment le droit de la concurrence (2).

1. La gestion des espaces par le port autonome

Plusieurs législations s'appliquent concomitamment sur la zone industrielle portuaire. Les mesures de police doivent, le cas échéant, s'articuler avec la réglementation applicable aux installations classées. Les zones portuaires se voient également appliquer le plan local d'urbanisme depuis une décision du Conseil d'Etat de 1973¹³⁷³. Les zones portuaires qui accueillent les installations classées sont comprises dans le zonage du PLU. La création d'une zone industrielle portuaire doit donc respecter les dispositions des documents d'urbanisme¹³⁷⁴. A l'inverse, le plan local d'urbanisme peut prévoir des aménagements qui ne sont pas destinés au service portuaire à l'intérieur même de la circonscription d'un port autonome¹³⁷⁵. Le Conseil d'Etat¹³⁷⁶ a jugé que les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme pouvait changer l'affectation d'une zone industrielle portuaire lors de la révision du plan d'occupation des sols sans l'accord de l'autorité portuaire. Les juges y posent toutefois une restriction en précisant que cette modification ne doit pas être incompatible avec l'affectation donnée aux terrains appartenant au domaine public pour l'exploitation du service public portuaire.

Pour créer une zone industrielle portuaire, les ports autonomes doivent également tenir compte de la nature du domaine concerné (public ou privé) et des règles applicables. Traditionnellement, les juges retenaient une interprétation extensive de la

¹³⁷³ CE, Ass., 30 mars 1973, *Schwetznoff*, rec. Leb., p.264.

¹³⁷⁴ TA Nantes, 13 juillet 1994, *Association Estuaire écologie et autres* ; note NOURY Arnauld et ROMI Raphaël, *AJDA* 1994, p. 644 ; CE, 8 mars 1996, *Port autonome de Nantes Saint-Nazaire, Commune de Donges*, req. n° 161383 et 161548.

¹³⁷⁵ CE, 28 juillet 2000, *Port autonome de Nantes Saint-Nazaire*, req. n°135835, cité in REZENTHEL Robert, *JC Administratif*, fasc. n° 408-50, Ports maritimes – Notion, aménagements, régimes domaniaux, février 2005, § 133.

¹³⁷⁶ CE, 28 juillet 2000, *Port autonome de Nantes Saint-Nazaire*, *op. cit* ; REZENTHEL Robert, *DMF*, n° 613, mars 2001, p. 232-243.

notion de domaine public¹³⁷⁷, y compris portuaire¹³⁷⁸ en estimant d'une part, qu'une station-service occupant une parcelle « *constitue l'un des éléments de l'organisation* » du port autonome, concourt « *à l'utilité générale qui a déterminé l'affectation de ce terrain à l'établissement public* » du port et qu'elle s'est trouvée, du fait de cette affectation, « *incorporée au domaine public* » et que, d'autre part, « *de par sa situation même à proximité de la zone portuaire, sur une partie de terrains remblayés par l'Etat, a fait l'objet d'un aménagement spécial* »¹³⁷⁹. Bien sûr, le domaine public portuaire peut être déclassé. En principe, le déclassement n'est possible que lorsqu'on constate une disparition définitive de l'affectation au service public¹³⁸⁰. Cependant, s'agissant de la réalisation d'aménagements dans une zone industrielle portuaire, le Conseil d'Etat a considéré que le domaine public pouvait être déclassé¹³⁸¹.

L'établissement portuaire peut utiliser le domaine public mis à disposition par l'Etat pour ses besoins propres, le louer ou en autoriser l'occupation temporaire, tout en fixant les tarifs et en conservant l'intégralité des fruits. Les autorisations d'occupation du domaine public comme les autorisations d'occupation temporaires (AOT) n'encouragent pas les investissements puisqu'elles revêtent un caractère précaire et révocable. En revanche, le domaine privé du port autonome, constitué par les biens immobiliers non aménagés et non affectés au service public portuaire¹³⁸², est géré dans les conditions du droit commun des sociétés. « *Face à la concurrence particulièrement active notamment des ports de l'Europe du Nord, la domanialité privée permet d'offrir une garantie de pérennité plus importante aux occupants que ne l'autorise la domanialité publique, notamment à travers des contrats comme les baux à construction*

¹³⁷⁷ Souvenons-nous de la jurisprudence du Conseil d'Etat, *Dame Gozzoli*, qui considérait que l'entretien d'une parcelle de plage affectée à l'usage du public, constituait un aménagement spécial permettant de la classer dans le domaine public : CE, 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, rec. Leb., p. 325. Voir également CE, Ass., 11 mai 1959, *Dauphin*, rec. Leb., p. 294.

¹³⁷⁸ CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société le Béton*, rec. Leb. p. 375.

¹³⁷⁹ CE 8 mars 1993, *SARL Villedieu Pneus*, req. n° 119801, rec. Leb. Tables, p. 759 et 930.

¹³⁸⁰ CE, 1^{er} février 1995, *Préfet de la Meuse*, req. n° 127969 ; Concl. BACHELIER Gilles, « Une personne publique peut-elle déclasser un bien qui n'est plus affecté à un service public alors qu'elle a décidé de l'affecter à un autre service public ? », *LPA*, n° 12, 26 janvier 1996, p. 4-6.

¹³⁸¹ CE, Avis, 16 octobre 1980, n° 327-217 ; *RDI*, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 309.

¹³⁸² CE, 30 mai 1951, *Sieur Sempé*, rec. Leb. p. 297 ; CE, 11 avril 1986, *Ministre des Transports c/ Daney, Mme Giret, syndicat des pilotes de la Gironde et M. Nebout*, rec. Leb. p. 88 ; TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 1, janvier-février 1987, p. 44-49.

ou *emphytéotiques* »¹³⁸³. Le domaine privé de l'Etat détenu par les ports peut être aliéné dans les conditions et suivant la procédure prévue par la réglementation applicable aux biens de l'Etat¹³⁸⁴. L'article L. 3211-13 du CGPPP a inséré l'exigence de continuité dans la législation en précisant notamment que lorsqu'un établissement public autre qu'un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) veut céder un immeuble appartenant à son domaine privé, des clauses relatives à la préservation de la continuité du service public doivent être insérées dans l'acte d'aliénation¹³⁸⁵. Des droits réels peuvent être confiés sur le domaine portuaire par le biais d'autorisations domaniales et deviennent caducs au terme de ces autorisations¹³⁸⁶. Le CGPPP n'a pas modifié le régime juridique de ces droits réels : il a maintenu, à regret pour certains auteurs soulignant le besoin de pragmatisme dans la gestion des dépendances du domaine public portuaire¹³⁸⁷, l'interdiction du recours au crédit-bail lorsque les biens sont affectés au service public.

La gestion des espaces est donc déterminée par l'autorité gestionnaire du port qui en fixe les principes et les règles tout en tenant compte de l'intérêt général. Elle peut à ce titre refuser toute autorisation privative. Le choix de l'occupant peut être justifié par des considérations en rapport avec l'occupation du domaine (protection de l'environnement par exemple). Toute atteinte à la consistance du domaine public ou de ses dépendances sera sanctionnée par une contravention de grande voirie que le CGPPP définit à l'article L. 2132-2. L'objectif de la contravention, dont la nature juridique est mixte¹³⁸⁸, consiste notamment à protéger l'intégrité ou l'utilisation du domaine¹³⁸⁹.

¹³⁸³ BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, p. 106.

¹³⁸⁴ Les articles du livre 2, troisième partie du CGPPP relatifs à la cession des biens appartenant au domaine privé de l'Etat renvoient à un décret en Conseil d'Etat qui n'a pas encore été adopté.

¹³⁸⁵ L'emploi de l'indicatif présent ne laisse subsister aucun doute quant au caractère obligatoire de ces clauses : « (...) l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public ».

¹³⁸⁶ Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, JO n° 171, 26 juillet 1994, p. 10749 et décret d'application n° 95-595 du 6 mai 1995 relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public, JO n° 108, 7 mai 1995, p. 7489.

¹³⁸⁷ REZENTHEL Robert et FEDI Laurent, « Le régime actuel du domaine public maritime portuaire », *DMF*, avril 2007, n° 680, p. 365.

¹³⁸⁸ La contravention de grande voirie est une mesure pénale qui tend à réparer un dommage : elle présente donc une nature répressive doublée d'un caractère civil qui « rejoint la protection de l'environnement » ; SEGUIN Denis, « La mise en œuvre de la contravention de grande voirie : comparaison avec le droit répressif de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 136, mars 2006, p. 80.

¹³⁸⁹ SEGUIN Denis, *idem*, p. 82.

Désormais applicable sur l'ensemble du domaine portuaire, elle reste cependant inadaptée pour réparer les dommages causés aux eaux de mer puisque le CGPPP exclut l'eau de mer de la définition du domaine public maritime¹³⁹⁰. Néanmoins, l'application sur l'ensemble du domaine portuaire permettra d'établir des contraventions pour pollution des sols du domaine public. Notons enfin que l'atteinte au domaine public doit obligatoirement faire l'objet de poursuites¹³⁹¹, sauf nécessités de l'ordre public¹³⁹². Ces nécessités peuvent revêtir des inconvénients économiques ou des répercussions sociales importantes¹³⁹³ que provoquerait l'interruption d'une activité industrielle « *exercée depuis plus de vingt ans sur le domaine public maritime* »¹³⁹⁴. L'octroi d'un domaine public et de prérogatives exorbitantes du droit commun ne prive pas les ports autonomes du respect des règles applicables à leur activité commerciale. Bien qu'ils soient des établissements publics, ils sont soumis, comme toute entreprise, au droit de la concurrence. Un usage abusif de leurs compétences pour déséquilibrer le marché entraînerait une sanction juridictionnelle (2).

2. L'application du droit de la concurrence

La Cour de Justice des Communautés européennes a rappelé que l'application du droit de la concurrence est indépendante du critère organique¹³⁹⁵. Le statut de droit public d'une entité n'est donc pas suffisant pour écarter l'application du droit de la concurrence¹³⁹⁶ : « *une activité qui, par sa nature, les règles auxquelles elle est soumise, et son objet, est étrangère à la sphère des échanges économiques (...) ou se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique (...) échappe à l'application des règles*

¹³⁹⁰ REZENTHEL Robert et FEDI Laurent, *idem*, p. 366-367.

¹³⁹¹ CE, 23 février 1979, *Ministère de l'équipement c/ Association des amis des chemins de ronde*, rec. Leb., p. 75.

¹³⁹² CAA Paris, 20 juin 2003, *Port autonome de Paris*, req. n° 01PA00071 ; DELIANCOURT Samuel, « Stationnement sans titre sur le domaine public fluvial et contraventions de grande voirie », *JCP A*, n° 5, 26 janvier 2004, p. 109-112.

¹³⁹³ CE, 6 février 1981, *Comité de défense des sites de la forêt de Fouesnant*, rec. Leb., p. 746.

¹³⁹⁴ SEGUIN Denis, *idem*, p. 82.

¹³⁹⁵ CJCE, 19 février 2002, *J.C.J. Wouters, J. W. Savelbergh, Price Waterhouse Belastingadviseurs BV c/ Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, aff. n° C-309/99, JOCE C, n° 109, 4 mai 2002, p. 4.

¹³⁹⁶ CJCE, 18 juin 1998, *Commission c/ Italie*, aff. n° C-35/96, rec. CJCE, p. I-3851, spéc. point 40.

de concurrence du Traité »¹³⁹⁷. La réduction du champ d'application du service public portuaire conduit donc à l'application des règles du droit de la concurrence à l'exploitation d'un port. La CJCE a d'ailleurs affirmé que l'exploitation d'un port de commerce ne relève pas nécessairement de la gestion d'un service d'intérêt économique général¹³⁹⁸. L'accomplissement de missions de service public dans le fonctionnement du port n'est pas automatique¹³⁹⁹ et seules certaines activités du service public portuaire sont qualifiées de missions d'intérêt général¹⁴⁰⁰ ou de service d'intérêt économique général¹⁴⁰¹. Partant, le droit de la concurrence s'applique aux différentes activités participant à l'organisation ou au fonctionnement d'un port¹⁴⁰². Ainsi en est-il des services nautiques portuaires¹⁴⁰³.

Les solutions retenues par le juge administratif tendent progressivement à remettre en cause la célèbre jurisprudence *Société des autobus antibois*¹⁴⁰⁴. Cette jurisprudence consacrait la protection du service public des transports de la ville de Cannes en donnant notamment la possibilité au maire de subordonner l'activité à une autorisation préalable et d'interdire aux entreprises de transports en commun reliant

¹³⁹⁷ *Idem*, point 57.

¹³⁹⁸ CJCE, 17 juillet 1997, *GT-Link A/S contre De Danske Statsbaner*, aff. n° C-242/95, rec. CJCE, p. I-4449, point 52. Précisant la jurisprudence *Muller* de 1971 (CJCE, 14 juillet 1971, *Muller et autres*, aff. 10-71, rec. CJCE, p. 723), où la Cour soulignait que pouvait « relever de la notion d' " entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général " une entreprise qui, jouissant de certains privilèges pour l'exercice de la mission dont elle est légalement chargée et entretenant à cet effet des rapports étroits avec les pouvoirs publics, assure le débouché le plus important de l'État intéressé pour le trafic fluvial » (point 11).

¹³⁹⁹ CJCE, 27 novembre 2003, *Enirisorse*, aff. n° C-34/01 à 38/01 (affaires jointes), JOCE, C 21, 24 janvier 2004, p. 3, point 33 ; REZENTHEL Robert, « L'attribution par l'Etat d'une partie d'une taxe portuaire à une entreprise de manutention au regard du droit de la concurrence », *DMF*, n° 643, décembre 2003, p. 1122-1134.

¹⁴⁰⁰ A propos de la surveillance anti-pollution dans le port de Gênes : CJCE, 18 mars 1997, *Diego Cali & Figli Srl et Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, aff. n° C-343/95, rec. CJCE, p. I-1580.

¹⁴⁰¹ A propos des services de lamanage : CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France S.A.*, aff. C-266-96, rec. CJCE, p. I-3981.

¹⁴⁰² Le Conseil de la Concurrence a sanctionné le port autonome du Havre, la Compagnie industrielle des pondéreux du Havre (la Ciphpa) et la Société havraise de gestion et de transport (la SHGT) pour avoir mis en oeuvre des pratiques anticoncurrentielles sur le marché des infrastructures portuaires destinées au charbon de la basse vallée de la Seine. Conseil de la Concurrence, 13 septembre 2007, dec. n° 07-D-28, relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention des vrac solides au port autonome du Havre ; note PHILIPPE Jérôme et JANSSENS Thomas, *Gaz. Pal.*, n° 9, 10 janvier 2008, p. 23-25 ; NICINSKI Sophie, « Abus de position dominante », *AJDA*, n° 43, 17 décembre 2007, p. 2348-2349.

¹⁴⁰³ LE MONNIER DE GOUVILLE Antoine, « Les services nautiques portuaires confrontés au droit communautaire de la concurrence. Le pilotage, le remorquage et le lamanage sur les voies de la réforme », *DMF*, Janvier 2003, n° 633, p. 86-99.

¹⁴⁰⁴ CE, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*, req. n° 99532, rec. Leb., p. 117 ; Concl. LATOURNERIE, *D.*, 1932, III, p. 67-68 ; BLAEVOET Ch., *D.* 1932, III, p. 60-66 ; note P. L., *S.*, 1932, III, p. 65 ; *RDP*, 1932, p. 501.

plusieurs villes « *d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec la société concessionnaire des transports en commun dans ladite agglomération* ». Les pouvoirs de police du maire sont utilisés ici, non pas dans les buts classiques de protection de l'ordre public ou de la tranquillité publique, tels que prescrits par l'article L. 2212-2 du CGCT, mais dans le but « *d'assurer la protection du concessionnaire municipal contre la concurrence* »¹⁴⁰⁵. Cette solution permet donc à l'autorité gestionnaire de l'utilisation domaine public de protéger le service public concédé contre la concurrence¹⁴⁰⁶. En 1956, le Conseil d'Etat¹⁴⁰⁷ franchit une étape supplémentaire en permettant à la personne publique d'instituer un monopole au profit du concessionnaire. Les solutions furent étendues au domaine portuaire¹⁴⁰⁸ puisqu'en 1972¹⁴⁰⁹, le juge de cassation, considérait que le « *service du pilotage dans les ports constitue un service public qui s'exerce sur le domaine public de l'Etat ; qu'il appartient à l'autorité administrative d'organiser ce service en vue d'assurer la meilleure utilisation du domaine ; qu'à cette fin elle est en droit, lorsqu'une concurrence serait de nature à compromettre l'efficacité de ce service, de n'en confier la gestion qu'à une seule entreprise* ». Il convient de souligner que les prérogatives ainsi conférées aux personnes publiques sont étroitement liées à l'assise domaniale sur laquelle s'exerce le service public¹⁴¹⁰.

Mais l'incursion progressive du droit de la concurrence dans le droit administratif atténue ces solutions dans un meilleur respect de la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi, le juge reconnaît aujourd'hui que le droit de la concurrence est

¹⁴⁰⁵ DUFAU Valérie, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif : L'administration sous la contrainte*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2000, Paris, p. 335.

¹⁴⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁰⁷ CE 16 novembre 1956, *Société Désaveines*, rec. Leb., p.440 et CE, 16 novembre 1956, *Société des grandes tuileries Perrusson et Desfontaines*, rec. Leb., p. 441 ; WALINE Marcel, *RDP*, 1957, p. 529-539.

¹⁴⁰⁸ Ainsi qu'au service routier (CE, 11 juillet 1934, *Meley*, rec. Leb., p. 810 ; CE, 30 octobre 1934, *Collomb*, rec. Leb., p. 981), au réseau de chemin de fer d'intérêt général (CE, 1er mars 1935, *Sociétés Cevennes-Car*, rec. Leb., p. 268), à la traction des péniches sur les voies navigables (CE, Ass., 16 novembre 1956, *Société Desaveine*, rec. Leb., p. 440). Cités in TIBERGHEN Frédéric et LASSERRE Bruno, *Chronique générale de jurisprudence*, note sur CE Sect. 9 octobre 1981, *Chambre de commerce et d'industrie de Toulon et du Var*, req. n° 11151, *AJDA*, n° 12, 20 décembre 1981, p. 579.

¹⁴⁰⁹ CE, 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes*, req. n° 78410 ; Concl. ROUGEVIN-BAVILLE, *AJDA*, décembre 1972, II, p. 647-652.

¹⁴¹⁰ NICINSKI Sophie, « Les conditions d'accès à un ponton au risque des règles de la concurrence », *Comm. sur CE*, 30 juin 2004, *Département de la Vendée*, req. n° 250124, *AJDA*, n° 40, 22 novembre 2004, p. 2212.

invocable à l'encontre des actes administratifs¹⁴¹¹ de gestion du domaine public¹⁴¹² et des actes de police d'utilisation du domaine public¹⁴¹³. De la même façon, les mesures de police prises par l'autorité portuaire doivent tenir compte de l'application du droit de la concurrence¹⁴¹⁴. Ainsi, la modification du règlement particulier de police du port¹⁴¹⁵ pour mettre fin à un monopole est « *justifiée par la nécessité de prendre en compte la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence dans l'intérêt d'une meilleure utilisation des ouvrages publics du port (...) et poursuivait ainsi un but d'intérêt général* »¹⁴¹⁶. Néanmoins, si le juge administratif accepte l'intégration du droit de la concurrence dans les activités de service public, il n'en opère pas pour autant un revirement qui aurait pu le conduire à rejeter l'utilisation des prérogatives jusque là accordées aux personnes publiques. En 1981¹⁴¹⁷, le Conseil d'Etat soulignait que les collectivités et personnes publiques auxquelles sont affectées ou concédées les installations des ports maritimes sont compétentes pour apporter aux armements chargés d'un service public de transport maritime l'appui nécessaire à l'exploitation de ce service mais qu'aucune disposition législative ne leur permet de consentir à ces entreprises, « *le monopole de l'utilisation des ouvrages du ports* »¹⁴¹⁸. Elles ne sauraient donc, « *en*

¹⁴¹¹ Le juge administratif contrôle la légalité des actes administratifs au regard du droit de la concurrence depuis la décision CE, 3 novembre 1997, *Société Million et Marais*, req. n° 169907, rec. Leb., p. 406 ; concl. STAHL Jacques-Henri, RFDA, n° 6, décembre 1997, p. 1128-1243 ; AJDA, n° 12, 20 décembre 1997, p. 1012 ; GUEZOU Olivier, AJDA, n° 3, 20 mars 1998, p. 247-253 ; GAUDEMET Yves, RDP, n° 1, février 1998, p. 256-271 ; GIRARDOT Thierry-Xavier et RAYNAUD Fabien, Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA, n° 12, 20 décembre 1997, p. 945-952.

¹⁴¹² CE, 26 mars 1999, *Société EDA*, req. n° 202260, rec. Leb., p. 96 ; concl. STAHL Jacques-Henri, AJDA, n° 5, 20 mai 1999, p. 427-435 ; BAZEX Michel, « Conséquences de l'introduction de la règle de concurrence dans le contentieux administratif », AJDA, n° 5, 20 mai 1999, p. 435-438 ; MARKUS Jean-Paul, D., n° 9, 2 mars 2000, p. 204-208 ; MANSION Stéphane, RDP, n° 5, septembre 1999, p. 1545-1569.

¹⁴¹³ CE, Sect., avis, 22 novembre 2000, *Société L et P publicité*, req. n° 223645 ; Concl. AUSTRY Stéphane, RFDA, n° 4, août 2001, p. 872-884 ; GUETTIER Christophe, RDP, n° 2, avril 2001, p. 393-399 ; ALBERT Nathalie, « Police administrative et droit de la concurrence: les liaisons dangereuses », D., n° 26, 5 juillet 2001, p. 2110-2216.

¹⁴¹⁴ REZENTHEL Robert, « La gestion du domaine public portuaire dans une économie de marché et le droit de la concurrence », DMF, n° 675, novembre 2006, p. 907.

¹⁴¹⁵ L'article R. 351-2 du Code des ports maritimes prévoit qu' « *Indépendamment des dispositions du règlement général, des règlements particuliers peuvent être établis pour chaque port en tant que de besoin* ».

¹⁴¹⁶ CE, 10 avril 2002, *SARL SOMATOUR*, req. n° 223100 ; REZENTHEL Robert, « Quand le préfet use de son pouvoir en matière de police portuaire pour supprimer un monopole de fait relatif à l'utilisation d'un appontement », DMF, n° 629, septembre 2002, p. 771-777 ; DELELIS Philippe, « Effet sur les contrats de mesures de police administrative », *Contrats et Marchés publics*, n° 6, juin 2002, p. 25-26.

¹⁴¹⁷ CE, Sect., 9 octobre 1981, *Chambre de commerce et d'industrie de Toulon et du Var*, req. n° 11151 ; TIBERGHIE Frédéric et LASSERRE Bruno, Chronique générale de jurisprudence, AJDA, n° 12, 20 décembre 1981, p. 579-582.

¹⁴¹⁸ *Ibidem*.

l'absence de circonstances exceptionnelles, réserver à ces entreprises l'exclusivité de l'accès des installations portuaires »¹⁴¹⁹. En 2004, l'arrêt *Département de la Vendée*¹⁴²⁰ reprend ce considérant de principe en insistant cette fois sur la protection du domaine public et en apportant une précision supplémentaire. Il affirme qu'il appartient aux collectivités locales et personnes publiques concernées, « *dans des limites compatibles avec le respect des règles de concurrence et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'apporter aux armements chargés d'un tel service public l'appui nécessaire à l'exploitation du service et, le cas échéant, de leur accorder des facilités particulières pour l'utilisation du domaine public* ». Le Conseil d'Etat adapte la jurisprudence *Société des autobus antibois*, en précisant que si la personne publique peut intervenir pour protéger le service public concédé, elle ne peut le faire que dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et des règles de la concurrence. Comme le souligne Sophie Nicinski, l'étude du panel des jurisprudences du Conseil d'Etat aboutit à la solution suivante : l'assise domaniale d'une activité tend à amplifier les pouvoirs d'intervention économique de l'administration¹⁴²¹. Autrement dit, même si l'activité portuaire ne s'exerce pas uniquement sur le domaine public du port autonome, celui-ci dispose de prérogatives lui permettant de moduler le jeu de la concurrence en se fondant sur les besoins et les exigences du service public.

L'empreinte grandissante du droit de la concurrence et le recul de l'interprétation extensive de la notion de service public entraîne donc l'application des règles de concurrence aux services portuaires. Outre les exigences du service public, telle que le principe de continuité¹⁴²², la protection de l'environnement peut être un motif permettant une dérogation aux règles concurrentielles¹⁴²³. Se confrontent ainsi libertés fondamentales et objectif essentiel de la Communauté européenne¹⁴²⁴.

¹⁴¹⁹ *Ibidem*.

¹⁴²⁰ CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée*, req. n° 250124 ; NICINSKI Sophie, « Les conditions d'accès à un ponton au risque des règles de la concurrence », *AJDA*, n° 40, 22 novembre 2004, p. 2210-2215.

¹⁴²¹ NICINSKI Sophie, *idem*, p. 2214-2215.

¹⁴²² CC, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, 2005-513 DC ; FÂTOME Etienne, « Le régime juridique des biens affectés au service public », *AJDA*, n° 4, 30 janvier 2006, p. 178-183.

¹⁴²³ Voir Première Partie, Titre premier, Chapitre 2, Section 1, § 1. « La protection de l'environnement comme dérogation aux règles communautaires de la concurrence », p. 123 et s.

¹⁴²⁴ REZENTHEL Robert, « Extension portuaire et protection des oiseaux », note sur CE, 6 janvier 1999, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS)*, req. n° 161403, *DMF*, n° 592, avril 1999, p. 364.

L'émergence des contraintes environnementales sur le domaine portuaire se justifie d'abord par la proximité des zones urbaines. Les difficultés résultent en effet de la coexistence des zones d'habitats et des zones d'activité portuaire, qu'il s'agisse d'enclaves urbaines sur le domaine public maritime au Havre¹⁴²⁵ et à Dunkerque, ou d'installations classées à Brest, Marseille-Fos-sur-Mer (sidérurgie, chimie, pétrochimie)¹⁴²⁶, Bordeaux¹⁴²⁷. La conjugaison des contraintes portuaires et du contexte économique local peut aussi faire obstacle au développement d'un port par manque d'emprises domaniales disponibles. Les sources de pollutions sont nombreuses : dépôts des marchandises, déblais de dragage, industries occupant la zone industrielle portuaire... La protection de l'environnement est ainsi devenue une problématique centrale de la gestion des ports (B).

B. La protection de l'environnement sur le domaine portuaire

Il n'est pas rare d'observer la présence de nombreuses industries sur les zones portuaires. Si la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁴²⁸ s'impose pour ces industries, s'applique-t-elle sur le domaine portuaire à proprement parler ? L'article L. 511-1 du Code de l'environnement dispose que sont soumis à cette législation, les « *usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients* », notamment pour la protection de la nature et de l'environnement. Selon les dangers présentés, l'installation en cause sera soumise à un régime de déclaration ou

¹⁴²⁵ Voir le plan du Port autonome du Havre, Annexe n° 5, p. 562.

¹⁴²⁶ Voir le plan de la zone industrielle portuaire de Fos, Annexe n° 3, p. 560.

¹⁴²⁷ La zone industrielle portuaire de Bassens-Ambarès appartient pour moitié au Port autonome de Bordeaux et comporte des industries de traitement des déchets, des dépôts d'hydrocarbures. Voir le plan de situation de la zone industrielle de Bassens, Annexe n° 4, p. 561.

¹⁴²⁸ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

d'autorisation (article L. 511-2 du Code de l'environnement). Robert Rezenthel¹⁴²⁹ s'est interrogé sur le fait de savoir si les situations de la nomenclature devaient s'appliquer sur le domaine portuaire. Soulignant les contraintes particulières pesant sur le gestionnaire du port (absence de maîtrise sur l'accueil des marchandises, sur leurs dépôt ou leur conditionnement), il conclut qu'il paraît difficilement concevable de considérer que l'autorité gestionnaire du port autonome puisse être qualifiée d'exploitant d'une installation classée. De plus, le Code de l'environnement prévoit un régime dérogatoire pour les « *installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat* » : l'article L. 517-1 renvoie à un décret précisant la liste de ces installations et pour lesquelles la police des installations classées normalement dévolue au préfet est attribuée au ministre chargé des installations classées¹⁴³⁰. Néanmoins, le décret n'ayant toujours pas été publié, la loi ne peut s'appliquer¹⁴³¹.

L'autorité gestionnaire du port doit encore respecter la réglementation environnementale communautaire. D'une part, le projet d'aménagement d'un port doit prendre en compte les impacts sur l'environnement¹⁴³², prescrits par la directive du 27 juin 1985¹⁴³³. D'autre part, le littoral français comporte plusieurs zones protégées en vertu de la directive du 2 avril 1979 sur la protection des oiseaux¹⁴³⁴ ou de la directive « habitats » de 1992¹⁴³⁵. L'application de ces réglementations communautaires sur les zones portuaires a engendré quelques décisions intéressantes. Le juge administratif considère que l'étude d'impact doit répondre à la nature et au contenu de l'opération¹⁴³⁶ : l'étude prend en compte « *les effets de l'ouvrage projeté sur la flore et la faune* » et

¹⁴²⁹ REZENTHEL Robert, « Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement », *DMF*, n° 606, juillet-août 2000, p. 680-688.

¹⁴³⁰ Sauf l'hypothèse où les installations relèveraient du département de la défense et auquel cas les pouvoirs sont attribués au ministre de la défense (article L. 517-1 du Code de l'environnement).

¹⁴³¹ REZENTHEL Robert, *op. cit.*, p. 684.

¹⁴³² CJCE, 18 juin 1998, *Burgencester en Wethouders an Haarlemmerliede en Spaarnwoode*, aff. C-81/96, rec. CJCE, p. I-3923.

¹⁴³³ Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, JO L 216, 3 août 1991, p. 40.

¹⁴³⁴ Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L. 103, 25 avril 1979, p. 1.

¹⁴³⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

¹⁴³⁶ CE, 6 janvier 1999, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS)*, req. n° 161403 ; REZENTHEL Robert, « Extension portuaire et protection des oiseaux », *DMF*, n° 592, avril 1999, p. 364-370.

présente « les mesures destinées à supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement »¹⁴³⁷. Cette espèce concernait des travaux d'extension d'un port sur un site classé simultanément zone de protection spéciale (ZPS) et zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)¹⁴³⁸. Une association faisait prévaloir l'absence de prise en considération de ce classement dans l'étude d'impacts. Relevant que le décret de 1977 relatif aux études d'impacts n'en faisait pas une mention obligatoire, les juges ont écarté le moyen¹⁴³⁹. Les aménagements portuaires et l'application de ces dispositions législatives ont donné l'occasion au juge communautaire de relever les manquements des Etats membres sur l'application des directives communautaires.

La France a notamment été condamnée pour manquement dans l'application de la directive « oiseaux » de 1979¹⁴⁴⁰ lors des travaux d'extension du projet « Port 2000 »¹⁴⁴¹ au Havre¹⁴⁴². La Cour de Justice a souligné que les Etats membres avaient l'obligation de prendre les mesures de prévention de la pollution et de protection contre la détérioration des habitats lorsque la zone, n'étant pas classée en zone de protection spéciale, aurait dû l'être en vertu de la directive¹⁴⁴³. Le texte impose aux Etats membres de prendre des mesures de protection correspondant « aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles »¹⁴⁴⁴. L'article 4 de la directive prévoit l'institution de zones de protection spéciale permettant une protection renforcée et ciblée pour certaines espèces d'oiseaux. La Cour reconnaît que les Etats disposent d'une certaine latitude pour déterminer le classement en zone de protection spéciale (art. 4 § 1 de la directive) tout

¹⁴³⁷ *Ibidem*.

¹⁴³⁸ Selon la directive 92/43/CEE, *op. cit.*

¹⁴³⁹ Cette solution a été confirmée en 2002, le juge administratif estimant qu'aucune disposition n'imposait la mention de cette circonstance dans l'étude d'impacts : CE, 9 févr. 2004, *Association Manche-nature*, req. n° 223121. Cité in REZENTHEL Robert, *JC Administratif*, fasc. n° 408-50, Ports maritimes – Notion, aménagements, régimes domaniaux, février 2005, § 159.

¹⁴⁴⁰ Directive n° 79/409/CEE, *op. cit.*

¹⁴⁴¹ Le Projet port 2000 consiste à développer des infrastructures portuaires permettant d'accueillir les plus grands porte-conteneurs des opérateurs mondiaux. Voir la page dédiée sur le portail Mer du site internet du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique « Ports et transport maritime », puis « Grands projets portuaires » dans la rubrique « Ports français » : <http://www.mer.gouv.fr/>.

¹⁴⁴² CJCE, 18 mars 1999, *Commission c/ France*, aff. C-166/97, rec. CJCE, p. I-1719, à propos de l'estuaire de la Seine et du projet « Port 2000 » au Havre.

¹⁴⁴³ *Idem*, point 38.

¹⁴⁴⁴ Article 2 de la directive 79/409/CEE, *op. cit.*

en précisant que s'ils décident de réduire ou de modifier cette zone, ils doivent justifier de circonstances exceptionnelles qui doivent correspondre à un « *intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif de la directive* »¹⁴⁴⁵. La Cour¹⁴⁴⁶ a précisé que l'Etat membre ne peut prendre en compte les exigences économiques mentionnées à l'article 2 de la directive¹⁴⁴⁷ lors du choix et de la délimitation des zones de protection spéciale (article 4§1) et que ces exceptions ne constituent pas une dérogation autonome au régime de protection établi par la directive¹⁴⁴⁸. Ce faisant, les juges communautaires appliquent littéralement les objectifs environnementaux prescrits par la directive. Ils estiment ainsi que des considérations économiques et sociales relatives à l'aménagement d'une zone portuaire ne sauraient primer la protection des oiseaux sauvages¹⁴⁴⁹ puisque le régime de protection institué par la directive ne saurait être mis en balance avec les intérêts économiques mentionnés à l'article 2¹⁴⁵⁰. Cette solution fut transposée pour l'application de la directive « habitat »¹⁴⁵¹ qui prescrit aux Etats membres de tenir compte « *des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales* » (art. 2) dans les mesures prises pour assurer les objectifs de la directive. La CJCE¹⁴⁵² a jugé que lorsque les Etats membres proposent une liste de sites indiquant les types d'habitats à la Commission européenne, ils ne doivent pas tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles ou des particularismes locaux ou régionaux, sans quoi la Commission ne disposerait pas d'une liste exhaustive de sites permettant l'établissement d'un réseau écologique européen

¹⁴⁴⁵ CJCE, 28 février 1991, *Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-57/89, rec. CJCE, 1991, I, p. 883, point 20.

¹⁴⁴⁶ CJCE, 19 mai 1998, *Commission c/ Royaume des Pays-Bas*, aff. C-3/96, rec. CJCE, 1998, I, p. 3031, points 55 et 59.

¹⁴⁴⁷ L'article 2 de la directive dispose *in extenso* : « *Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles* ».

¹⁴⁴⁸ CJCE, 19 janvier 1994, *Association pour la protection des animaux sauvages et autres c/ Préfet de Maine-et-Loire et Préfet de Loire-Atlantique*, aff. C-435/92, rec. CJCE, p. I-00067, point 20.

¹⁴⁴⁹ CJCE, 11 juillet 1996, *Secretary of State for the environment*, aff. C-44/95, rec. CJCE, p. I-3805 à propos du port de Sheerness au Royaume-Uni : « *L'Etat membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation d'une ZPS, tenir compte d'exigences économiques au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par cette directive* » (point 31).

¹⁴⁵⁰ *Idem*, point 25.

¹⁴⁵¹ Directive 92/43/CEE, *op. cit.*

¹⁴⁵² CJCE, 7 novembre 2000, *Secretary of State for the environment, transports and the regions*, aff. C-371/98, rec. CJCE, p. I-9235 : « *un État membre ne peut pas prendre en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (...) lors du choix et de la délimitation des sites à proposer à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme étant d'importance communautaire* » (point 25).

cohérent conformément aux objectifs de la directive¹⁴⁵³. Comme le souligne Robert Rezenthel, « *on a le sentiment que l'avenir de l'humanité concerne surtout la protection de l'environnement, les exceptions étant strictement limitées en particulier par la Cour de Justice au point que la protection de la faune et de la flore prime les préoccupations d'ordre économique et social* »¹⁴⁵⁴.

Parallèlement, le juge français adopte une interprétation pragmatique des dispositions communautaires puisqu'un classement en zone de protection spéciale, au titre de la directive « oiseaux » n'implique pas nécessairement l'interdiction de tous travaux, à partir du moment où les espèces ne sont pas menacées¹⁴⁵⁵. Une atteinte limitée au site naturel¹⁴⁵⁶ ou une probabilité de nuisances¹⁴⁵⁷ ne s'opposent pas automatiquement à l'implantation des usines dans la zone considérée. Dans la jurisprudence *SEPRONAS*¹⁴⁵⁸, le juge a estimé que l'extension « *effectuée sur des terrains anciennement comblés par des dépôts de matériaux issus de dragages* » n'est pas de nature à compromettre les intérêts protégés par la directive. Néanmoins, il a souligné en 2002¹⁴⁵⁹ que le gouvernement est tenu « *de ne prendre aucune mesure susceptible de faire définitivement obstacle à la poursuite des objectifs fixés par la directive du 21 mai 1992* », alors même que la procédure de désignation n'a pas encore abouti.

En 2000, Robert Rezenthel soulignait que « *[s]i la protection de la nature constitue une mesure d'intérêt général, ce n'est tout de même pas une liberté publique constitutionnellement garantie, même si certains y voient un objectif de valeur constitutionnelle* »¹⁴⁶⁰. Qu'en est-il aujourd'hui, compte tenu de l'adoption de la Charte

¹⁴⁵³ *Idem*, points 23 et 24.

¹⁴⁵⁴ REZENTHEL Robert, « Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement », *DMF*, Juillet-août 2000, n° 606, p. 681. Citant notamment : CJCE, 28 février 1991, *Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-57/89, rec. CJCE, 1991, I, p. 883 à propos de l'aménagement du port de Greetsiel (RFA).

¹⁴⁵⁵ Voir REZENTHEL Robert, « Extension portuaire et protection des oiseaux », note sur CE, 6 janvier 1999, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS)*, req. n° 161403, *DMF*, n° 592, avril 1999, p. 364-370.

¹⁴⁵⁶ CE, 23 avril 1982, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, req. n° 23290.

¹⁴⁵⁷ CE, 8 janvier 1997, *Association pour la défense des habitants des Essarts et autres riverains*, req. n° 163035 et 165123.

¹⁴⁵⁸ CE, 6 janvier 1999, *op. cit.*

¹⁴⁵⁹ CE, 30 décembre 2002, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature du Haut-Rhin*, n° 232752. Cité in REZENTHEL Robert, *JC Administratif*, fasc. n° 408-50, Ports maritimes – Notion, aménagements, régimes domaniaux, février 2005, § 159.

¹⁴⁶⁰ REZENTHEL Robert, « Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 687 », citant GONZALES G., « Entre nécessité publique et protection de

de l'environnement¹⁴⁶¹ ? Quoique l'expression choisie fût maladroite¹⁴⁶², « l'adossement » de la Charte à la Constitution ne remet pas en cause la valeur constitutionnelle de cet instrument. Sans être reconnue comme une liberté publique, la protection de l'environnement est aujourd'hui érigée comme un principe constitutionnel dont l'invocabilité est encore discutée. Néanmoins, et quelque soient les tergiversations relatives à la valeur exacte des principes posés par la Charte, ce sont au moins des objectifs de valeur constitutionnelle¹⁴⁶³. Et si l'on suit la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, on constate que la protection de l'environnement devient une priorité qui supprime les autres intérêts économiques, sociaux ou culturels.

La priorité ainsi accordée par les juges à la protection de l'environnement manque certainement de pragmatisme en ne tenant pas compte des réalités de la pratique portuaire. Les ports autonomes exercent des activités se situant au carrefour de missions administratives et commerciales. D'une part, ils sont gestionnaires et protecteurs du domaine public dont ils disposent et titulaires de pouvoirs de police leur permettant de faire respecter et de sanctionner l'irrespect de la réglementation sur leur territoire. D'autre part, ils sont des établissements publics qui mettent en place des stratégies commerciales pour atteindre une rentabilité financière. Eriger la protection de l'environnement en « intérêt général supérieur » implique, pour les ports, d'optimiser leurs politiques économiques pour prendre en compte cet objectif essentiel. Source de contrainte, la protection de l'environnement devient un élément qu'il convient de prendre en compte dès les décisions d'aménagement du domaine portuaire. La réforme de modernisation portuaire de juillet 2008¹⁴⁶⁴ souligne cette conciliation en confiant au

l'environnement : que reste-t-il du droit de propriété foncière et immobilière ? », CJEG, n° 496, 1er février 1994, p. 75.

¹⁴⁶¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

¹⁴⁶² Voir Première partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 1 « La Charte de l'environnement : de la consécration du droit à l'environnement à la paralysie jurisprudentielle », p. 86 et s.

¹⁴⁶³ Voir RENOUX S. Thierry et de Villiers Michel, *Code constitutionnel*, Litec, coll. Juriscodex, 2005, Paris, p. 314, n° 679 ; MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 148 ; Rapport de KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992), 12 mai 2004, n° 1595, p. 72-75.

¹⁴⁶⁴ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, *op. cit.*

grand port maritime la mission de veiller à « *l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence (...)* » (art. L. 101-3, I du Code des ports maritimes). Au-delà des seuls problèmes environnementaux que pose la pollution des zones industrielles portuaires, le coût de la dépollution et sa prise en charge comportent des enjeux stratégiques importants. Un montant trop élevé peut entraîner une augmentation des coûts de fonctionnement et avoir des incidences sur l'activité portuaire (§2).

§2. Prévention et gestion des sols pollués sur les zones industrielles portuaires

La proposition de directive communautaire sur la protection durable des sols¹⁴⁶⁵ reconnaît l'activité portuaire comme une activité potentiellement polluante pour les sols. Les sources de pollutions des sols sur le domaine portuaire sont nombreuses. Outre les pollutions causées par la présence d'installations classées sur la zone industrielle portuaire, il existe des origines propres à l'exploitation d'un port de commerce : dépôts de marchandises, canalisations, envol de pondéreux, dépôts de dragage, salinisation, trafic maritime (A). Le manque de clarté des dispositions juridiques existantes conduit l'autorité portuaire à s'interroger sur les moyens à sa disposition pour prévenir et traiter ces pollutions. Plus qu'une solution palliative, il convient de repenser l'aménagement des zones industrielles portuaires en plaçant la protection de l'environnement en tête de la hiérarchie des intérêts (B).

¹⁴⁶⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

A. La gestion des sources de pollution des sols sur le domaine portuaire

La proposition de directive sur la protection des sols¹⁴⁶⁶ prévoyait explicitement l'application de certaines de ses dispositions aux ports, considérés comme « *des activités potentiellement polluantes pour les sols* »¹⁴⁶⁷. L'article 10, al. 2 de la proposition dispose qu'un inventaire des sites contaminés où se déroulent, ou où se sont déroulés, des activités portuaires, devra être établi par les autorités chargées des inventaires de sites contaminés, dans un délai de 5 ans à compter de la transposition de la directive. Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'autorité portuaire déciderait de vendre un terrain lui appartenant, elle aurait l'obligation de remettre à l'autorité chargée de l'inventaire un rapport relatif à l'état du sol, en vertu de l'article 12 de la proposition de directive.

Les ports étaient également concernés par l'application de l'article 6 de la proposition de directive, relatif au recensement des zones exposées à certains risques, dont la salinisation. La salinisation des terres sur le domaine portuaire est notamment due au dépôt des produits de dragage¹⁴⁶⁸. Le dragage¹⁴⁶⁹ est une opération qui consiste à extraire les matériaux déposés au fond des chenaux et des darses, afin que les bateaux

¹⁴⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁶⁷ Annexe II, point 4 de la proposition de directive, COM (2006) 232 final, *op. cit.*

¹⁴⁶⁸ Le rapport sur la modernisation des ports autonomes intègre le dragage au sein des fonctions d'autorité publique du port. Le dragage est une activité incombant à l'Etat et à ce titre, il doit « *devenir ou demeurer le financeur final, seul ou en collaboration avec les collectivités territoriales* ». *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, juillet 2007, *op. cit.*, p. 18. L'article L. 101-3, I du Code des ports maritimes intègre l'entretien des bassins dans les missions du grand port maritime.

¹⁴⁶⁹ L'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) publie des informations sur la problématique des dragages sur son site internet, Rubrique « Environnement littoral », puis « Documentation », puis « Dossiers » : <http://www.ifremer.fr> .

puissent accéder aux quais¹⁴⁷⁰. Il est effectué lors de l'aménagement du port¹⁴⁷¹ et périodiquement pour dégager les chenaux (dragage d'entretien)¹⁴⁷². Les sédiments ainsi récoltés peuvent être contaminés par les rejets industriels, urbains ou portuaires : leur stockage pose alors des difficultés. Deux solutions sont envisageables : l'immersion¹⁴⁷³ des déblais ou le stockage à terre. La Convention OSPAR¹⁴⁷⁴ adoptée en 1992 et entrée en vigueur en 1998 permet l'immersion des matériaux de dragage par exception¹⁴⁷⁵ et conformément à la réglementation ou avec l'autorisation de l'autorité compétente. Ainsi, l'article L. 218-44, I, 1° du Code de l'environnement permet l'immersion des déblais de dragage et la soumet à autorisation ou déclaration¹⁴⁷⁶ selon les dangers présentés¹⁴⁷⁷, en

¹⁴⁷⁰ Notons que les dragages qui ne sont pas effectués pour l'entretien du domaine public maritime ou des chenaux d'accès impliquent la délivrance d'une autorisation. L'article R. 58-1 du Code du domaine de l'Etat précise : « *Toute extraction de matériaux sur le domaine public maritime ou fluvial est subordonnée à une autorisation domaniale. Cette autorisation est donnée, le cas échéant, en même temps que l'autorisation de carrière établie dans les conditions prévues par le décret n° 79-1108 du 20 décembre 1979. Lorsqu'il s'agit de matériaux contenus dans les fonds marins du domaine public métropolitain, l'autorisation domaniale est subordonnée à l'octroi d'un titre minier dans les conditions prévues par le décret n° 80-470 du 18 juin 1980* ». L'autorisation est accordée par le préfet du département (al. 2) ou par le directeur du port autonome maritime lorsque l'autorisation porte sur une dépendance du domaine public maritime et fluvial comprise dans la circonscription du port (al. 3).

¹⁴⁷¹ Les travaux sont alors soumis à une étude d'impacts préalable, conformément à la directive n° 85/337/CE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L. 175, 5 juillet 1985 p. 40 et modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, JO L 216, 3 août 1991, p. 40) et à l'article L. 122-1 du Code de l'environnement qui dispose que « *[l]es études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences* ».

¹⁴⁷² Notons qu'en moyenne, 50 millions de mètres cubes de sédiments sont dragués chaque année. Un port maritime comme Dunkerque drague un volume moyen annuel de 6,2 millions de mètres cubes. KRIBI Souhila, *Décomposition des matières organiques et stabilisation des métaux lourds dans les sédiments de dragage*, Thèse de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2005, p. 4. Disponible en consultation sur le portail documentaire des bibliothèques de l'INSA, par recherche dans le catalogue : <http://docinsa.insa-lyon.fr>.

¹⁴⁷³ L'immersion des déchets en mer est réglementée par la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers par l'immersion des déchets, ouverte à la signature en 1972. Elle fut publiée en France par le décret n°77-1145, du 28 septembre 1977, portant publication de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets (...), JO, 14 octobre 1977, p. 4976. La Convention fut ensuite modifiée en 1996 par un protocole tirant les leçons du Sommet de Rio de 1992. Le protocole fut publié en France par le décret n° 2006-401, du 3 avril 2006, portant publication du protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, fait à Londres le 7 novembre 1996, JO n° 81, 5 avril 2006, p. 5102.

¹⁴⁷⁴ La Convention OPSAR, des 21 et 22 septembre 1992, a uni et mis à jour la convention d'Oslo du 15 février 1972 sur les opérations d'immersion et de rejets en mer et la convention de Paris du 4 juin 1974 sur la pollution maritime d'origine tellurique. Le texte de la convention ainsi que ses annexes sont disponibles sur le site internet dédié à la Convention : <http://www.ospar.org/fr/html/welcome.html>.

La Convention a été publiée en France par le décret n° 2000-830, du 24 août 2000, portant publication de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (ensemble quatre annexes et deux appendices), signée à Paris le 22 septembre 1992, JO n° 201, 31 août 2000, p. 13481.

¹⁴⁷⁵ Article 3 de l'annexe II de la Convention.

vertu des articles L. 214-1 à L. 214-4 du même Code¹⁴⁷⁸. Notons qu'en 1993¹⁴⁷⁹, le dragage d'entretien des ports et chenaux n'était soumis ni à autorisation, ni à déclaration¹⁴⁸⁰. Un décret du 23 février 2001¹⁴⁸¹ a supprimé la distinction des opérations de dragage selon qu'elles consistaient en des travaux d'aménagement ou d'entretien¹⁴⁸². Toute immersion doit donc se concilier avec la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, conformément à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement et faire l'objet d'une étude d'impact¹⁴⁸³.

L'autre part de l'alternative est le stockage des déblais de dragage à terre¹⁴⁸⁴, choisie notamment lorsque l'immersion se révèle impossible¹⁴⁸⁵. En vertu du décret d'application¹⁴⁸⁶ de la loi de 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et

¹⁴⁷⁶ Article R. 218-3 du Code de l'environnement, tel que modifié par le décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement, JO n° 70, 23 mars 2007, p. 5384.

¹⁴⁷⁷ L'article R. 214-1 du Code de l'environnement, inséré par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement (JO n°0289, 13 décembre 2007, p. 20113) présente la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6, dont les travaux de dragage (Rubrique 4.1.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement).

¹⁴⁷⁸ Voir BILLET Philippe, « La simplification du régime de polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets », *Environnement*, n° 8, août 2006, p. 4 et PHEULPIN Sandrine, « Police de l'eau et de l'immersion des déchets : en route pour la simplification », *BDEI*, n° 2, mars 2006, p. 29.

¹⁴⁷⁹ Rubrique 3.4.0 de l'annexe au décret n° 93-743, du 29 mars 1993, relatif à la nomenclature des opérations soumises à l'autorisation ou de déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n° 75, 30 mars 1993, p. 5607.

¹⁴⁸⁰ REZENTHEL Robert, « L'application raisonnable du droit de l'environnement aux opérations de dragage portuaires », *DMF*, n° 612, février 2001, p. 164.

¹⁴⁸¹ Décret n° 2001-189, du 23 février 2001, modifiant le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à ces procédures, JO n°49, 27 février 2001, p. 3130.

¹⁴⁸² La rubrique 3.4.0, telle que modifiée par le décret n° 2001-189 précité précise que « [l]es dragages périodiques d'entretien et les rejets y afférents font l'objet d'une autorisation valable pour une durée qui ne peut être supérieure à dix ans ».

¹⁴⁸³ Articles 2 et 29 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n°75, 29 mars 1993, p. 5602.

¹⁴⁸⁴ En 2003, 95 % des déblais de dragage faisaient l'objet d'une immersion contre 1% de stockage à terre, le reste étant traité, valorisé ou utilisé pour recharger les plages : FOUCHER Jérôme, *Valorisation des déblais sableux de dragage portuaire en France métropolitaine*, Travail de fin d'études, Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF), 2005, p. 23.

¹⁴⁸⁵ Dossier « Dragages et environnement marin », Rubrique « Risques environnementaux », sous-rubrique « Gestion », 22 janvier 2008, disponible sur le site internet de l'IFREMER, *op. cit.*

¹⁴⁸⁶ Décret n° 85-453, du 23 avril 1985, pris pour l'application de la loi n° 83-630, du 12 juillet 1983, portant démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement, JO, 24 avril 1985, p. 4753.

à la protection de l'environnement¹⁴⁸⁷, l'ouverture de nouvelles zones de dépôt à terre de produits de dragage est soumise à enquête publique¹⁴⁸⁸. De plus, le décret du 18 avril 2002¹⁴⁸⁹ qualifie les boues de dragage de déchets. Il appartient donc, conformément aux dispositions du Code de l'environnement¹⁴⁹⁰, au producteur ou au détenteur de ces déchets, de les éliminer ou de les faire éliminer dans des conditions propres à éviter des effets nocifs sur l'environnement et la santé de l'homme. Et conformément à la définition de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, l'opération d'élimination des déchets comprend le dépôt à terre. La présence des déblais de dragage parmi la classification des déchets confirme le caractère dangereux de leurs propriétés. Or, la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques a inséré une disposition relative à la protection des sols contre les déchets : l'article L. 541-3 du Code de l'environnement précise qu' « *en cas de pollution des sols, 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 responsables* ». Autrement dit, le maire, titulaire de la police spéciale « déchets » peut mettre en demeure l'autorité portuaire de procéder à l'élimination des boues de dragages lorsqu'elles présentent un danger pour les sols où elles sont entreposées¹⁴⁹¹.

¹⁴⁸⁷ Loi n° 83-630, du 12 juillet 1983, portant démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement, JO, 13 juillet 1983, p. 2156.

¹⁴⁸⁸ Annexe 1 du décret n° 85-453 codifiée dans la partie réglementaire du Code de l'environnement par le décret n° 2005-935, du 2 août 2005, relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement, JO n° 181, 5 août 2005, p. 12842. L'annexe I à l'article R. 123-1 du Code de l'environnement est publiée à l'annexe du JO n° 181, 5 août 2005, p. 38122 et s.

¹⁴⁸⁹ Décret n° 2002-540, du 18 avril 2002, relatif à la classification des déchets, JO n°93, 20 avril 2002, p. 7074, Annexe II, rubrique 17.05.05 (boues de dragage contenant des substances dangereuses) et 17.05.06 (boues de de dragage considérées comme dangereuses par renvoi à l'article 2, I du décret). La classification est reprise par le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007, relatif au livre V de la Partie réglementaire du Code de l'environnement, JO n°240, 16 octobre 2007, p. 17002. Les dispositions réglementaires du Livre V de la partie réglementaire du Code de l'environnement font l'objet d'une annexe au décret, publiée dans l'annexe du JO n° 240, 16 octobre 2007, p. 38402 et s. Les boues de dragages sont mentionnées aux rubriques 17.05.05 et 17.05.06, p. 38416 de l'annexe au JO n° 240 précitée.

¹⁴⁹⁰ Article L. 514-2 du Code de l'environnement.

¹⁴⁹¹ CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612 ; BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, n° 154, 3 juin 2001, p. 11-16 ; DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, n° 91 ; *DA* 1999, p. 9 ; note FONTBONNE Gérard, « Sites pollués et dépôts de déchets: Quid du propriétaire ou du détenteur ? », *Droit de l'environnement*, n° 67, avril 1999, p. 6-7 ; note COURTIN, *BDEI*, n° 2/1999, p. 16. Confirme TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507.

Peut-on considérer que les dépôts de déblais de dragage constituent des installations de stockage de déchets ? L'article L. 511-1 du Code de l'environnement dispose que sont soumis aux dispositions de la législation du 19 juillet 1976, tout « *dépôt* » pouvant présenter des dangers ou des inconvénients pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques notamment. Nous venons de voir que le dépôt était une opération d'élimination des déchets dont le détenteur doit se défaire. Pour autant, on ne peut affirmer que le dépôt des déblais de dragage soit une installation de stockage des déchets. L'article L. 511-2 du Code de l'environnement précise que les installations visées à l'article L. 511-1 sont définies dans la nomenclature des installations classées¹⁴⁹². La notion d'installation n'est pas définie en tant que telle par la législation, c'est pourquoi il convient de se référer à la nomenclature qui constitue « *une source textuelle de définition de l'installation* »¹⁴⁹³. L'examen de la rubrique n° 27 dédiée aux activités de déchets ne comporte pas l'activité de dépôt de déblais de dragage ou assimilés. Le dépôt des déblais de dragage à terre est donc soumis à l'étude d'impact exigée par le décret¹⁴⁹⁴ de 1985, puis à la législation relative aux déchets.

L'autorité portuaire doit donc prévenir la pollution des sols que pourrait entraîner ses activités de fonctionnement. Elle doit également faire face aux hypothèses de terrains délaissées par des entreprises insolvable occupant la zone industrielle portuaire. En la matière, le préfet est l'autorité compétente pour prescrire la remise en état du site. Si l'entreprise est insolvable, le port, en tant que détenteur et selon les jurisprudences audacieuses des juges en la matière¹⁴⁹⁵, pourrait se voir contraint de dépolluer les sols pour mettre fin aux menaces qu'ils pourraient constituer pour l'environnement et la santé publique. C'est pourquoi il convient de rechercher les moyens à disposition du port maritime pour prévenir de telles situations. Nous verrons que les

¹⁴⁹² La dernière version de la nomenclature a été dressée en octobre 2007 par la direction de la prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable. Une version actualisée est disponible sur le site institutionnel de cette direction : <http://aida.ineris.fr>.

¹⁴⁹³ DEHARBE David, *Les installations classées pour la protection de l'environnement-Classement, régimes juridiques et contentieux des ICPE*, Litec, coll. Litec professionnels, 2007, Paris, p. 47, n° 113.

¹⁴⁹⁴ Décret n° 85-453, du 23 avril 1985, pris pour l'application de la loi n° 83-630, du 12 juillet 1983, portant démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement, JO, 24 avril 1985, p. 4753.

¹⁴⁹⁵ Voir *infra*, Seconde Partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §2. « Le dédoublement fonctionnel du propriétaire du site », p. 453 et s.

outils à disposition de l'autorité gestionnaire du port nécessitent, pour être utilisés efficacement, de repenser l'aménagement des zones industrielles portuaires en termes de priorités (B).

B. Les outils juridiques de prévention de pollution des sols à disposition des ports autonomes

Dans les ports maritimes autonomes et selon l'article L. 302-4 du Code des ports maritimes, l'autorité portuaire est aussi l'autorité titulaire du pouvoir de police des ports maritimes, à savoir le directeur du port autonome¹⁴⁹⁶. Les ports de commerce sont soumis au règlement général de police, établi par décret en Conseil d'Etat¹⁴⁹⁷ et annexé au Code des ports maritimes. Selon l'article L. 302-8 du Code des ports maritimes, chaque port peut adopter un règlement particulier¹⁴⁹⁸ complétant le règlement général de police qui, selon l'alinéa 2 du même article, est arrêté par le représentant de l'Etat, après avis du conseil d'administration du port¹⁴⁹⁹. L'institution d'une police des ports maritimes permet d'assurer le fonctionnement normal du service public portuaire¹⁵⁰⁰, « *participe à la bonne organisation des activités portuaires et à la protection des installations* »¹⁵⁰¹.

¹⁴⁹⁶ La loi de modernisation de l'autonomie portuaire ne modifie pas les compétences de police du grand port maritime. En revanche, c'est désormais le directoire qui assure la direction et la gestion de l'établissement (art. L. 102-5). Le président du directoire est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance (art. L. 102-4). Selon toute vraisemblance, les directeurs actuels des ports autonomes seront les présidents des directoires des grands ports maritimes en cas de substitution.

¹⁴⁹⁷ Le règlement général de police du port est établi par le décret n° 78-488, du 22 mars 1978, portant codification des textes réglementaires concernant les ports maritimes (JO, 2 avril 1978, p. 1435) et figure en annexe de l'article R. 351-1 du Code des ports maritimes.

¹⁴⁹⁸ Le règlement particulier de police est un acte de « *caractère réglementaire* » : CE, 6 février 1998, *M. Deher c/ Président du Conseil général de la Guadeloupe*, req. n° 159512.

¹⁴⁹⁹ Selon l'article R. 351-2 Code des ports maritimes : « *Indépendamment des dispositions du règlement général, des règlements particuliers peuvent être établis pour chaque port en tant que de besoin. Les règlements particuliers sont pris par le préfet pour les ports relevant de la compétence de l'Etat, après avis du conseil d'administration du port en ce qui concerne les ports autonomes, du ou des concessionnaires en ce qui concerne les autres ports* ».

¹⁵⁰⁰ TA Lille, 7 juin 2005, *Société Seafrance contre Port autonome de Dunkerque* ; note GUEGUEN-HALLOUËT Gaëlle et REZENTHEL Robert, « La sécurité, facteur déterminant de l'accès aux ouvrages publics portuaires », *DMF*, n° 664, novembre 2005, p. 935-945.

¹⁵⁰¹ REZENTHEL Robert, *Jclass. Administratif*, Fasc. 408-60, Ports maritimes – Police et responsabilités, 2005, § 5.

Cette compétence de police permet-elle à l'autorité portuaire titulaire de prendre des mesures plus contraignantes que la législation en vigueur ? On sait depuis la jurisprudence *Labonne*¹⁵⁰², que l'autorité de police inférieure peut prendre des mesures plus restrictives que celles imposées par l'autorité de police supérieure, sous certaines conditions¹⁵⁰³. La circonscription du port autonome ne faisant pas obstacle à l'exercice des polices générales et spéciales du préfet et du maire¹⁵⁰⁴, on peut admettre que l'autorité portuaire titulaire du pouvoir de police des ports maritimes puisse prendre des mesures plus restrictives, et notamment plus protectrices de l'environnement. La police des ports maritimes, en partie instituée pour protéger l'exploitation du port (définie de façon non exhaustive) et la conservation du domaine public¹⁵⁰⁵ pourrait dès lors être le support de telles mesures, fondées sur le règlement général de police et sur le règlement particulier. Ainsi, le règlement particulier de police du port de Brest¹⁵⁰⁶ prévoit des dispositions supplémentaires concernant la propreté des eaux du ports (article 17) ou la conservation du domaine public maritime (article 27) : il dispose ainsi que « *le dépôt de détritrus et de toute sorte de déchets est interdit dans les limites administratives du port, en dehors des emplacement prévus à cet effet* ».

Outre les règlements de police, l'autorité portuaire peut encore fixer des dispositions protectrices de l'environnement dans le règlement d'exploitation du port. Ce règlement résulte d'une délibération du conseil d'administration du port autonome. Or, les décisions du conseil d'administration sont, dans la plupart des cas¹⁵⁰⁷, des actes administratifs. Ils comportent des critères classiques de définition des actes administratifs (unilatéralité, caractère exécutoire¹⁵⁰⁸) mais l'étude de la jurisprudence administrative démontre que l'identification des actes administratifs s'effectue surtout

¹⁵⁰² CE, 8 août 1919, *Labonne*, req. n° 56377, rec. Leb., p.737.

¹⁵⁰³ La mesure doit être justifiée par l'intérêt public et les circonstances locales : CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, req. n° 04749, rec. Leb., p. 275.

¹⁵⁰⁴ BLANC Hubert, « Quelle est l'autorité de police sur le territoire d'un port ? », Comm. CE, Avis, 28 janvier 2003, req. n° 365548, *AJDA*, n° 22, 16 juin 2003, p. 1167-1171.

¹⁵⁰⁵ L'article L. 302-5 du Code des ports maritimes dispose : « *L'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend notamment l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins. Elle exerce également la police de la conservation du domaine public portuaire* ».

¹⁵⁰⁶ Annexé à l'arrêté préfectoral n° 2004-1219 du 17 septembre 2004, Voir *infra*, annexe 2, p. 559

¹⁵⁰⁷ TC, 21 janvier 1985, *Préfet, commissaire de la République Loire-Atlantique c/ Syndicat FO des personnels du port autonome Nantes-Saint-Nazaire*, req. n° 02365 ; *DA*, 1985, comm. 157. Cité in REZENTHEL Robert, *Jclass. Administratif*, Fasc. 408-50, Ports maritimes – Notion, Aménagements, Régimes domaniaux, 2005, § 34.

¹⁵⁰⁸ REZENTHEL Robert, *idem*, § 17.

« en fonction de leur contenu et de leur objet »¹⁵⁰⁹. Robert Rezenthel considère qu' « en raison de son approbation par l'organe délibérant de l'autorité portuaire (conseil d'administration du port autonome, conseil général pour les ports départementaux, ou conseils municipaux pour les ports communaux), ou par le préfet dans les ports d'intérêt national, le règlement d'exploitation du port ou des outillages a un caractère réglementaire »¹⁵¹⁰. Mais ces règlements ne font pas l'objet de publication. Or, pour entrer en vigueur, tout acte réglementaire doit être publié : l'opposabilité de l'acte, « c'est à dire son aptitude à produire des effets juridiques à l'égard des personnes concernées, s'apprécie au jour où ces personnes en ont eu connaissance par une publicité adéquate »¹⁵¹¹. Le Conseil d'Etat¹⁵¹² a érigé cette obligation en un principe général de droit précisant que la publication doit s'effectuer dans un délai raisonnable. L'article R. 113-5 du Code des ports maritimes précise que les délibérations du conseil d'administration du port autonome sont transmises au ministre chargé des ports maritimes, au ministre de l'économie et des finances, au commissaire du gouvernement et au membre du corps du contrôle général économique et financier. L'alinéa 2 du même article dispose que ces délibérations sont « de plein droit exécutoires » si le commissaire du gouvernement ne formule aucune opposition. Aucune disposition du Code des ports ne fait donc mention de la publication des délibérations du conseil d'administration.

Partant, dans l'hypothèse où le règlement intérieur du port autonome comporterait des prescriptions limitatives en terme d'occupation du domaine (par exemple, la prise en compte des risques environnementaux dans l'activité projetée par le demandeur), quelle serait la valeur de ces clauses ? L'autorité portuaire peut-elle refuser l'octroi d'une autorisation d'occupation du domaine public sur le fondement de risques

¹⁵⁰⁹ LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 2007, 7ème éd., Paris, p. 228, n° 381.

¹⁵¹⁰ BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, p. 287.

¹⁵¹¹ MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Cours, 2007, 10ème éd., Paris, p. 366.

¹⁵¹² CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale*, req. n° 243430 ; SEILLER Bertrand, « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA*, n° 14, 12 avril 2004, p. 761-766 ; H. M., « Un nouveau principe général du droit : l'obligation de publier les règlements », *AJDA*, 2004, p. 442 ; ROUAULT Marie-Christine, « Un nouveau principe général du droit : l'obligation pour l'autorité administrative de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte », *JCP A*, n° 9, 23 février 2004, n° 1134.

que présenterait cette activité pour l'environnement ? La législation actuelle en matière d'installation classée octroie certaines garanties, notamment financières mais concerne un nombre limité d'installations¹⁵¹³. Cette disposition permet de parer les éventuelles insolvabilités des entreprises au moment de la remise en état du site. L'insertion de prescriptions strictes dans le règlement du port permettrait à l'autorité portuaire de choisir les industriels qui souhaitent s'installer sur ses terrains en s'assurant de leur solvabilité. Dans l'hypothèse où l'occupant serait insolvable, les coûts relatifs à la dépollution des sites pourraient avoir une répercussion sur le fonctionnement et les tarifs du port. Même si le principe reste celui de la responsabilité du dernier exploitant, la jurisprudence tend à élargir le cercle des responsables pour trouver un débiteur solvable¹⁵¹⁴. Le port, détenteur des terrains, pourrait donc se voir opposer la remise en état du site par l'autorité de police compétente. Toutefois, l'absence de publicité du règlement empêche toute opposabilité de ces prescriptions. Dans l'hypothèse où la publication est effectuée, dans quelle mesure l'autorité gestionnaire de la zone industrielle peut-elle refuser l'installation d'une entreprise, avec toutes les conséquences économiques et sociales en terme de bassins d'emplois et d'économie locale ?

Le refus d'autoriser une activité commerciale sur le domaine public ne porte pas, par lui-même, atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative¹⁵¹⁵ : « *l'utilisation commerciale du domaine public ne constitue en rien la manifestation d'une liberté fondamentale* »¹⁵¹⁶. Par ailleurs, si la seule utilisation du domaine public se rattache à certaines libertés, le principe de libre utilisation tend à reculer face à d'autres impératifs¹⁵¹⁷ tels que la sécurité publique¹⁵¹⁸ ou les contraintes d'exploitation optimale du domaine public dans l'intérêt général¹⁵¹⁹. La

¹⁵¹³ Article L. 516-2 du Code de l'environnement. Voir *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 1, A « Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières », p. 362 et s.

¹⁵¹⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, § 2. « Le dédoublement fonctionnel du propriétaire du site », p. 453 et s.

¹⁵¹⁵ CE, ord., 16 septembre 2002, *EURL La Cour des miracles*, req. n° 250313 ; SOULIE Julien, « Consécration et portée de la liberté communale de gestion du domaine public », *JCP G*, n° 10, 5 mars 2003, II, n° 10037, p. 406-409.

¹⁵¹⁶ MARKUS Jean-Paul, « Police des ports et atteinte à la liberté d'entreprendre », note sur CE, 2 juillet 2003, *Commune de Collioure*, req. n° 257971, *AJDA*, n° 41, 1er décembre 2003, p. 2219.

¹⁵¹⁷ MARKUS Jean-Paul, *idem*, p. 2220.

¹⁵¹⁸ CE, 13 mars 1968, *Ministre de l'Intérieur c/ Epoux Leroy*, rec. Leb., p. 179 ; chron. MASSOT et DEWOST, *AJDA*, 1968, chron. ; Cité in MARKUS Jean-Paul, *ibidem*.

¹⁵¹⁹ CE, Sect. 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 2007, n° 45, p. 289 ; Cité in MARKUS Jean-Paul, *ibidem*.

limitation pourrait donc s'appliquer pour protéger l'environnement et prendre la forme d'une obligation particulière de protection des sols ou de contraction d'une assurance. Le respect de ces dispositions par l'occupant se traduirait alors par l'annexion du règlement au contrat d'occupation. Le règlement deviendrait une clause contractuelle et par définition, les contrats ne lient que les parties contractantes¹⁵²⁰. Dès lors, quelle serait la valeur de cette clause si le port décidait de vendre une parcelle de son terrain à un occupant, qui vendrait à son tour la parcelle ? Cette prescription contractuelle peut-elle être imposée à l'acheteur alors que l'autorité portuaire est devenue tiers au contrat ? Sauf à stipuler dans le contrat de vente entre le port et l'occupant que ce dernier s'engage à transférer la clause contractuelle aux futurs acquéreurs, la clause n'aurait plus d'effet. Cette question pointe du doigt les obstacles constitués par les caractères essentiels du droit de propriété : *usus, fructus, abusus*. Peut-on concilier les prérogatives tirées du droit de propriété avec les exigences liées à la protection de l'environnement ? Nous essaierons de donner des éléments de réponses dans le titre suivant¹⁵²¹.

Enfin, les ports sont parfois confrontés au délaissement des terres polluées par les industriels insolubles. Le coût de la dépollution est trop lourd pour une structure portuaire, qui pense aussi en termes de rentabilité commerciale. Une ébauche de solution pourrait se traduire par l'intervention des élus locaux. Les collectivités locales percevant la taxe professionnelle pourraient-elles légalement venir en aide aux ports confrontés à ces situations ? L'aide financière d'une collectivité publique, qu'il s'agisse de l'octroi d'une subvention ou d'une exonération, peut être assimilée à une aide d'Etat qui fausserait alors la concurrence. Mais nous l'avons vu¹⁵²², les aides d'Etats peuvent bénéficier d'exemption au titre de la protection de l'environnement, notamment lorsqu'il s'agit d'une « *action visant à réparer ou à prévenir une atteinte au milieu physique ou aux ressources naturelles, ou à encourager une utilisation rationnelle de ces ressources* »¹⁵²³.

¹⁵²⁰ L'article 1165 du Code civil dispose : « *Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes ; elles ne nuisent point au tiers, et elles ne lui profitent que dans le cas prévu par l'article 1121* ».

¹⁵²¹ Voir Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2 « Propriété privée, fonction sociale et patrimoine : repenser la protection des sols », p. 522 et s.

¹⁵²² Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §. 1, A, 1. « Aides d'Etat et protection de l'environnement », p. 124 et s.

¹⁵²³ Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JOCE C. 37 du 3 février 2001, p.3 (fin de validité le 31 décembre 2007).

Les contraintes environnementales qui s'imposent aujourd'hui aux autorités portuaires invitent à repenser l'aménagement des zones industrielles portuaires. Alors que les ports tendaient à remplir les terrains disponibles d'industries florissantes aux impacts bénéfiques pour l'économie locale, les préoccupations actuelles ne sont plus seulement économiques mais écologiques¹⁵²⁴. Les services de management environnemental¹⁵²⁵ et les entreprises ou associations d'écologie industrielle¹⁵²⁶ se multiplient autour des structures portuaires s'inscrivant dans la mise en oeuvre du paradigme du développement durable. L'application des réglementations communautaires définissant des zonages de protection¹⁵²⁷ et l'instauration de périmètre de protection autour des installations classées¹⁵²⁸ réduisent d'autant les terrains utilisables sur les disponibilités foncières des ports¹⁵²⁹. C'est pourquoi la gestion et la valorisation du domaine portuaire « *appellent une attention croissante des ports autonomes* »¹⁵³⁰.

Conclusion du Chapitre 2

L'étude de ce chapitre relatif à l'application de la réglementation sur les zones industrielles aboutit à trois éléments de conclusion. Tout d'abord, les nouvelles

¹⁵²⁴ BOEDEC Morgan, « L'environnement à bon port », *Environnement magazine*, n° 1666, avril 2008, p. 20-23.

¹⁵²⁵ Le port de Dunkerque a mis en place un système de management environnemental dans l'objectif de répondre à la norme ISO 14001, concrétisé par la création d'un service Qualité-Sécurité-Environnement. BOEDEC Morgan, *idem*, p. 20.

¹⁵²⁶ Voir par exemple, la plateforme communication-développement durable – écologie industrielle (PCDDEI) du port du Havre (<http://www.pcddei.org/>), le pôle français d'écologie industrielle (<http://www.france-ecologieindustrielle.fr/>). Voir BOEDEC Morgan, *idem*, p. 23.

¹⁵²⁷ Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, JOCE L 216, 3 août 1991, p. 40 ; Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L. 103, 25 avril 1979, p. 1.

¹⁵²⁸ Comme les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) instaurés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹⁵²⁹ *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, juillet 2007, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵³⁰ *Ibidem*.

dispositions législatives et réglementaires relatives à la pollution des sols imposent de façon croissante, de nouvelles obligations aux exploitants d'activités polluantes et aux gestionnaires des zones industrielles. Qu'il s'agisse pour les premiers de prouver leur solvabilité dès leur installation afin de dépolluer les terrains à leur départ ou pour les seconds, de mettre en oeuvre des mesures pour prévenir la pollution, les exigences législatives et jurisprudentielles s'accroissent.

Ensuite, les sources de réglementation sont multiples. Sans parler de la dichotomie - artificielle en droit de l'environnement- entre droit public et droit privé, les zones industrielles littorales sont au coeur de dispositions environnementales, urbanistiques, industrielles, et commerciales. Le chevauchement de certaines législations et leur application simultanée posent des questions pratiques. Nous l'avons vu dans le cadre de la procédure de liquidation judiciaire qui ne fait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs de police spéciale du préfet, et dans le cadre de l'exercice des différentes polices administratives sur la zone industrielle portuaire par le directeur du port, le maire et le préfet. Mis en relief avec le chapitre précédent où l'on a montré que le maire et le préfet pouvaient être tous deux compétents pour ordonner la dépollution d'un sol, l'un sur le fondement de la police déchets¹⁵³¹, l'autre sur le fondement de la police ICPE, nous comprenons que la superposition des réglementations posent des questions de compétences et de champ d'application des polices.

Enfin, le travail juridictionnel permet d'éclaircir ce qui pouvait apparaître comme un maquis juridique. Composant avec ces réglementations aux buts parfois contradictoires, les juges communautaires et nationaux tendent à aboutir à une jurisprudence équilibrée. Toutefois, l'empreinte grandissante de la protection de l'environnement, aujourd'hui érigée en principe constitutionnel, invite à un véritable changement, plus qu'à une adaptation des pratiques.

¹⁵³¹ Depuis les jurisprudences *Van de Walle* (CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « *Van de Walle* », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8) et *Commune de Saint-Chéron* (CAA Versailles, 10 mai 2007, req. n° 05VE01492).

Conclusion du Titre 1

L'application des dispositions juridiques relatives aux sols pollués et les pratiques jurisprudentielles montrent qu'une protection efficace des sols contre la pollution implique nécessairement un changement de comportements et de mentalités. L'amorce de ces évolutions est particulièrement sensible devant la Cour du Luxembourg. Retenant des solutions inédites, le juge communautaire choisit des méthodes d'interprétation des normes en fonction des solutions auxquelles il souhaite aboutir. Les juges français tendent aux mêmes pratiques : sans remettre en cause les principes profondément ancrés dans le droit, comme celui de l'autonomie des personnes morales, ils créent des exceptions permettant d'appliquer les sanctions adéquates aux abus commis par l'application littérale de la législation. La confusion de patrimoine, oeuvre jurisprudentielle, fut ensuite consacrée par le législateur. L'intervention prétorienne est nécessaire en ce qu'elle clarifie l'application des règles et harmonise l'imbrication des normes.

Néanmoins, elle s'avère insuffisante. La formation d'un régime juridique homogène nécessite des mutations profondes dans l'appréhension de certains concepts. Si l'on a pris conscience qu'il était nécessaire d'adopter des dispositions relatives à la protection des sols, aucune règle de droit n'y est entièrement dédiée. Freinée par l'immutabilité du droit de propriété, l'adoption d'un texte se révèle laborieuse. L'approche tout entière doit être repensée : l'environnement n'est plus une simple ressource. Il est un service rendu à l'humanité et doit être protégé pour ce qu'il est, non plus pour ce qu'il produit. Le sol n'est pas le simple support du droit de propriété privé, générant un droit de jouissance absolu¹⁵³² : il est un patrimoine commun revêtant une fonction sociale et écologique¹⁵³³.

TITRE 2 : L'ADAPTATION DES ÉVOLUTIONS THÉORIQUES AUX PRATIQUES : DE L'IMMUTABILITÉ À LA RECONSIDÉRATION DES PARADIGMES

¹⁵³²L'article 544 du Code civil dispose : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ».

¹⁵³³ PIROVANO Antoine, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », *D.*, 1972, p. 67-70.

TITRE 2 : L'ADAPTATION DES ÉVOLUTIONS THÉORIQUES AUX PRATIQUES : DE L'IMMUABILITÉ À LA RECONSIDÉRATION DES PARADIGMES

En matière de sol pollué, les contentieux surviennent généralement lorsque l'exploitant se voit opposer une dépollution du site pour laquelle il n'admet pas sa responsabilité. Les règles relatives à la remise en état des sites contaminés retiennent la responsabilité du dernier exploitant¹⁵³⁴, sans tenir compte des pollutions anciennes. Dès lors, le dernier exploitant peut être sommé d'effectuer des travaux pour des pollutions antérieures à son installation sur le terrain. Il a la possibilité de contester l'arrêté préfectoral devant le tribunal administratif en formant un recours pour excès de pouvoir et en l'accompagnant d'un référé¹⁵³⁵ pour demander la suspension de l'exécution de l'acte¹⁵³⁶. S'il estime qu'il n'est pas le seul responsable de la pollution, il peut former une action récursoire contre un exploitant précédent pour lui attribuer sa quote-part. D'autres contentieux surviennent lorsque le site pollué fait l'objet d'une cession¹⁵³⁷. Les conditions de cession des activités prévues dans le contrat de vente ne sont pas faciles à contrer, notamment lorsqu'elles comportent des clauses de « reprise en l'état ». Faut-il alors considérer que la cession transfère la responsabilité de la pollution au nouvel exploitant ? Enfin, nous l'avons vu avec l'exemple du droit des sociétés¹⁵³⁸, les contentieux surgissent également lorsque le débiteur est insolvable.

¹⁵³⁴ En vertu de l'article L. 512-17 du Code de l'environnement.

¹⁵³⁵ Le référé-suspension, prévu par l'article L. 521-1 du Code de Justice administrative peut être octroyé par le juge lorsque l'urgence le justifie et lorsque le requérant fait état d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

¹⁵³⁶ Le caractère exécutoire des actes administratifs est une règle fondamentale de droit public : CE, 2 juillet 1982, *Huglo et Lepage-Jessua*, req. n° 25288 et 25323, rec. Leb., p. 257.

¹⁵³⁷ Voir HAUMONT Francis, « La responsabilité environnementale et les cessions d'immeubles : aspects contractuels », *Aménagement-environnement*, n°spécial : « Entreprise, responsabilité et environnement », décembre 2004, p. 41-67.

¹⁵³⁸ Voir *supra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §.2, B. « La responsabilisation des groupes de sociétés », p. 387 et s.

La naissance de ces contentieux et les solutions auxquelles ils aboutissent obéissent à un seul et même objectif : la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement¹⁵³⁹. C'est ainsi que, faute de trouver un exploitant solvable, les juges administratifs ont cherché d'autres moyens de droit pour répondre aux exigences de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁵⁴⁰. Utilisant les vides juridiques et interprétant les dispositions des textes, quelques juges ont essayé de mettre en cause le propriétaire du sol contaminé¹⁵⁴¹. Censurés par le Conseil d'Etat¹⁵⁴², ils font preuve de résistance et démultiplient les raisonnements pour trouver d'autres fondements juridiques et asseoir leurs décisions. Quelqu'aient été leurs déviances, le juge suprême avait le dernier mot. C'était sans compter sur le juge communautaire¹⁵⁴³. Bouleversant l'état du droit en qualifiant les terres polluées de déchet, la mise en cause de la responsabilité du propriétaire dispose désormais d'un fondement légal¹⁵⁴⁴. L'autorité s'attachant aux décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes entraîne l'application de cette interprétation devant les juges nationaux. Malgré les résistances gouvernementales¹⁵⁴⁵, le Conseil

¹⁵³⁹ Les intérêts sont les suivants : commodité du voisinage, santé, sécurité, salubrité publiques, agriculture, protection de la nature et de l'environnement, conservation des sites et des monuments, conservation des éléments du patrimoine archéologique.

¹⁵⁴⁰ Loi n° 76-663, du 19 juillet 1976, relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹⁵⁴¹ Par exemple : CAA Paris, 14 juin 1994, *Ministre de l'environnement c/ SCI Les Peupliers*, req. n° 93PA00851 ; CAA Lyon, 10 juin 1997, *M. Zoegger*, req. n° 95LY01435 et n° 96LY02017.

¹⁵⁴² CE, 21 février 1997, *SCI les Peupliers*, req. n° 160250.

¹⁵⁴³ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « Van de Walle », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of "Waste" and the end of the "contaminated land" debate? », *Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004*, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

¹⁵⁴⁴ En vertu de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, « [t]oute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».

¹⁵⁴⁵ 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 ». Texte disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable : <http://aida.ineris.fr>.

d'Etat s'est discrètement aligné sur cette interprétation¹⁵⁴⁶.

Les pratiques qui se dessinent progressivement remettent en cause les théories et les principes sur lesquelles elles s'appuyaient. La responsabilité du dernier exploitant est fondée sur la réglementation de l'activité dangereuse. Aujourd'hui, retenir la responsabilité du propriétaire revient à fonder la responsabilité sur la propriété du sol et non plus sur l'exercice d'une activité à proprement parler. Plus précisément, c'est celui qui a la maîtrise de l'usage du sol qui devient responsable des dommages qui leurs sont causés. Ces changements omettent pourtant un large pan des dommages causés aux ressources naturelles : dans l'hypothèse où la responsabilité de l'exploitant ne peut être engagée, qui effectuera les travaux de réparation si les éléments naturels touchés ne sont pas appropriés ? Qui sera recevable pour agir en justice et demander la réparation des atteintes à l'environnement, *res communes* ou *res nullius* ?

Le droit communautaire apporte les premiers éléments de réponse. L'apparition de la notion de responsabilité environnementale¹⁵⁴⁷ a entraîné la création de mécanismes de réparation et de garanties financières. Les exploitants d'activités dangereuses peuvent désormais s'assurer contre les dommages qu'ils causeraient à des éléments naturels ne faisant pas l'objet d'appropriation. La solution ainsi explorée révèle le développement d'une notion nouvelle : le patrimoine collectif environnemental. Raisonner en terme de patrimoine nécessite de bouleverser la conception actuelle du droit de propriété. Si l'on considère que l'homme est détenteur d'un patrimoine, et non plus propriétaire d'un bien lui appartenant de façon exclusive, on peut alors envisager la prise en compte de la protection de l'environnement et des services écologiques¹⁵⁴⁸ dans l'usage du bien.

¹⁵⁴⁶ CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492 ; Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655 ; Comm. LEPAGE Corinne, HUGLO Christian, MAITRE Marie-Pierre et MITEVA Eléna, « Sols pollués : les polices parallèles », *Environnement et technique*, n° 271, novembre 2007, p. 54-56 ; Comm. BILLET Philippe, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *JCP A*, n° 26, 25 juin 2007, comm. n° 2169. Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 1, A, 2 « Les pouvoirs de polices générale et spéciale du maire et les installations classées », p. 311 et s.

¹⁵⁴⁷ Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.

¹⁵⁴⁸ Article L. 161-1, I, 4° du Code de l'environnement inséré par la loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371.

Chapitre 1 : Les réponses prétoriennes à l'impasse théorique de la dépollution des sols

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution de la protection d'un patrimoine environnemental collectif

Chapitre 1. Les réponses prétoriennes à l'impasse théorique de la dépollution des sols.

Les contentieux relatifs à la dépollution des sols revêtent deux objectifs : la réparation et la sanction¹⁵⁴⁹. Le droit répressif de l'environnement industriel¹⁵⁵⁰ implique des sanctions pénales et administratives¹⁵⁵¹. Les infractions pénales sont distinguées selon leur élément constitutif (matériel ou moral) ou selon leur nature (infractions de commission ou infractions d'omissions). Nous ne retiendrons pas cette dernière typologie puisqu'en droit de l'environnement, cette dualité est artificielle : l'infraction de commission résulte bien souvent de l'inobservation d'une règle imposée par l'administration, donc d'une infraction de commission¹⁵⁵². Il nous faut distinguer entre infraction matérielle et infraction formelle.

Les infractions matérielles se scindent en deux catégories : infraction continue ou instantanée. L'infraction est instantanée dès lors qu'elle s'accomplit « *en un trait de temps* »¹⁵⁵³. Les infractions continues sont constituées par une action ou une omission qui se prolonge dans le temps par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur de l'acte initial¹⁵⁵⁴. La plupart des infractions prévues par la loi du 19 juillet 1976 et son décret d'application du 21 septembre 1977 relèvent de cette seconde catégorie. L'exploitation d'une installation classée sans autorisation, infraction prévue

¹⁵⁴⁹ Les sanctions pénales ne seront pas développées dans notre étude, c'est pourquoi nous en dressons un bref portrait dans cette introduction.

¹⁵⁵⁰ Voir GUIHAL Dominique, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2^{ème} éd., 2000, Paris, 630 p.

¹⁵⁵¹ N'oublions pas que la contravention de grande voirie revêt une nature juridique mixte : mesure pénale qui tend à réparer un dommage, elle présente donc une nature répressive doublée d'un caractère civil qui « rejoint la protection de l'environnement » ; SEGUIN Denis, « La mise en œuvre de la contravention de grande voirie : comparaison avec le droit répressif de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 136, mars 2006, p. 80.

¹⁵⁵² Voir CASTAIGNEDE Jocelyne, « L'action civile en matière d'atteinte à l'environnement : une effectivité perfectible », in NERAC-CROISIER Roselyne (dir.), *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2005, p. 128.

¹⁵⁵³ DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, éd. du Jurisclasseur, coll. Affaires financières, Litec, 2002, p. 284.

¹⁵⁵⁴ STEFANI Gaston, LEVASSEUR Georges, BOULOC Bernard, *Droit pénal général*, Dalloz, 16^{ème} éd., 1997, n° 218.

par l'article L. 514-9 du Code de l'environnement¹⁵⁵⁵, constitue une infraction continue : l'infraction se prolonge aussi longtemps que n'est pas intervenue une régularisation ou aussi longtemps que l'activité n'a pas cessé¹⁵⁵⁶. Il en va de même pour le non respect des mesures de fermeture, de suppression ou de suspension¹⁵⁵⁷, des prescriptions techniques¹⁵⁵⁸ ou d'une mise en demeure imposant la remise en état¹⁵⁵⁹. L'enjeu de la qualification est important : par dérogation au principe¹⁵⁶⁰, la « *loi nouvelle plus sévère s'applique aux infractions continues* »¹⁵⁶¹ qui se prolongent sous son empire alors que le principe *non bis in idem* ne leur est pas opposable. De plus, leur prescription¹⁵⁶² ne commence à courir que lorsque « *l'activité délictueuse a pris fin* »¹⁵⁶³.

Alors que l'infraction matérielle est caractérisée par les résultats du comportement délictueux, l'infraction formelle est définie sans référence aux conséquences du comportement de l'auteur de l'infraction. Le droit pénal des installations classées pour la protection de l'environnement prend en compte les infractions aux dispositions législatives et réglementaires en occultant les conséquences dommageables de ces infractions sur les intérêts protégés par la législation. Il demeure sans importance qu'une exploitation sans autorisation débouche ou non sur une pollution du milieu. Ainsi que l'a jugé la Cour de cassation¹⁵⁶⁴, peu importe l'absence de caractère dangereux ou toxique des résidus ou scories provenant d'une usine

¹⁵⁵⁵ L'article L. 514-9, I dispose : « *Le fait d'exploiter une installation sans l'autorisation requise est puni d'un an d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende* ».

¹⁵⁵⁶ TGI de Châlon-sur-Saône, 27 avril 1998, *Epoux L. c/ Décharge de Monchanin*, req n° 90002244 ; Cass. Crim., 22 janvier 1997, pourvoi n° 96-82.437.

¹⁵⁵⁷ L'article L. 514-11, I dispose : « *Le fait d'exploiter une installation en infraction à une mesure de fermeture, de suppression ou de suspension (...) est puni de deux ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende* ».

¹⁵⁵⁸ L'article L. 514-11, II précise : « *Le fait de poursuivre l'exploitation d'une installation classée sans se conformer à l'arrêté de mise en demeure d'avoir à respecter, au terme d'un délai fixé, les prescriptions techniques (...) est puni de six mois d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende* ».

¹⁵⁵⁹ L'article L. 514-11, III dispose : « *Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté de mise en demeure de prendre, dans un délai déterminé, les mesures de surveillance ou de remise en état d'une installation ou de son site (...) lorsque l'activité a cessé est puni de six mois d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende* ».

¹⁵⁶⁰ L'article 2 du Code civil dispose que « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Par exception, l'article L. 112-1 du Code pénal dispose que « *Toutefois, les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes* ».

¹⁵⁶¹ GUIHAL Dominique, *Droit répressif de l'environnement*, *op. cit.*, n° 461, p. 89.

¹⁵⁶² La prescription est de un an pour les contraventions et de trois ans pour les délits.

¹⁵⁶³ GUIHAL Dominique, *idem*, n° 459 et s., p.88 et s.

¹⁵⁶⁴ Cass. Crim., 14 mai 1991, pourvoi n° 90-84.684 ; Bull. Crim., 1991, n° 205, p. 527.

d'incinération. Dès lors que la nomenclature vise indirectement le dépôt de ce type de déchet, il s'agit d'une installation classée pour la protection de l'environnement et son fonctionnement sans autorisation doit être sanctionné¹⁵⁶⁵. Cela se comprend d'autant plus aisément que les infractions formelles sont prééminentes en droit de l'environnement : la plupart des dommages écologiques sont irréversibles. « *On parlera alors d'infraction-obstacle : un comportement est incriminé afin précisément d'éviter la réalisation d'un résultat dommageable* »¹⁵⁶⁶. En revanche, certaines incriminations du droit de l'environnement industriel demeurent des infractions matérielles. Ainsi, pour sanctionner un exploitant d'une installation classée en situation irrégulière pour délit de pollution des eaux (article L. 216-6 du Code de l'environnement), la Cour d'appel de Caen motive sa décision par les effets de l'activité sur la vie de la faune aquatique et la mortalité piscicole constatée¹⁵⁶⁷.

L'élément moral de l'infraction est notamment constitué par l'intention ou le défaut d'intention de l'auteur de l'infraction. En matière de contravention et selon les dispositions de l'article L. 121-3 du Code pénal, il suffit, pour l'application de la loi pénale, que le fait punissable soit matériellement constaté (la seule cause exonératoire étant la force majeure). En application de cette disposition, la Cour de cassation¹⁵⁶⁸ a rejeté le pourvoi d'un directeur de port autonome contre un arrêt de la Cour d'appel de Douai qui l'avait condamné à deux amendes pour ne pas avoir fait respecter une disposition de l'arrêté d'autorisation d'un silo et ne pas avoir avisé sans délai l'inspecteur des installations classées des incidents ou accidents de nature à porter atteinte aux intérêts des riverains. La Cour a considéré que le moyen tiré du défaut d'intention de l'auteur de l'infraction était inopérant.

Par ailleurs, le juge répressif a tiré toutes les conséquences des dispositions de l'article 121-3, al. 1 du Code pénal selon lesquelles « *[i]l n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». La Cour de cassation considère dès 1994 que « *la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale*

¹⁵⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶⁶ CASTAIGNEDE Jocelyne, « L'action civile en matière d'atteinte à l'environnement : une effectivité perfectible », in NERAC-CROISIER Roselyne (dir.), *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2005, p. 129.

¹⁵⁶⁷ CA Caen, Ch. Corr., 5 avril 1996, req. n° 96-00099.

¹⁵⁶⁸ Cass. Crim., 20 juin 2000, *M. B. V.*, pourvoi n° 99-86.984.

ou réglementaire implique de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-3 al. 1 du Code pénal »¹⁵⁶⁹. Si l'exploitant d'une installation classée est en situation irrégulière, le juge tient ce comportement comme constitutif du délit et en ce sens, la doctrine parle de délit intentionnel¹⁵⁷⁰. Pour Dominique Guihal¹⁵⁷¹, « cette automacité évoque une résurgence des délits matériels », caractéristiques du droit répressif de l'environnement avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Néanmoins, il semble qu'un arrêt du 1^{er} mars 2000 rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation¹⁵⁷² apporte une nuance quant à la présomption de l'intention délictuelle : les juges de cassation censurent la solution retenue par les juges du fond qui retenaient la culpabilité du requérant, au motif qu'ils n'ont pas constaté le caractère intentionnel du dépassement des quantités de matières stockées sur le site en cause.

A l'instar de la Cour de cassation¹⁵⁷³, les règles de police administrative ne cherchent pas l'intention de l'auteur : la simple transgression des règles administratives suffit pour caractériser l'infraction et entraîner la sanction. Les contentieux les plus fréquents sont relatifs à la dépollution des sols une fois l'exploitation terminée. Par principe, la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁵⁷⁴ pose la responsabilité du dernier exploitant¹⁵⁷⁵. Puisque ce sont les activités dangereuses qui sont réglementées, il semble logique de retenir la responsabilité de l'exploitant. Néanmoins, les contentieux se soldent souvent par un échec de la mise en jeu de cette responsabilité et laissent la dépollution du site contaminé à la charge de la collectivité. C'est sans doute la raison pour laquelle certains juges du fond explorent d'autres voies et tendent à mettre en cause le propriétaire du site pollué par une interprétation téléologique des textes légaux et réglementaires (Section 1). La résistance dont font preuve les juges de cassation tend aujourd'hui, à être érodée par l'action de la Cour de Justice des Communautés Européennes. La célèbre

¹⁵⁶⁹ Cass. Crim., 25 mai 1994, pourvoi n° 93-85.158, Bull. Crim., 1994, n° 203, p. 474.

¹⁵⁷⁰ CA Rennes, Ch. Corr., 13 janvier 2000, Juris-Data n° 2000-112203 ; CA Grenoble, 5 janvier 2000, Juris-Data n° 2000-112446.

¹⁵⁷¹ GUIHAL Dominique, *op. cit.*, n° 493, p. 93.

¹⁵⁷² Cass. Crim., 1^{er} mars 2000, *M. L. L.*, pourvoi n° 98-86.464 ; *Droit de l'environnement*, 2000, n° 79.

¹⁵⁷³ Cass. Crim., 25 mai 1994, *op. cit.*

¹⁵⁷⁴ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹⁵⁷⁵ Article L. 512-17 du Code de l'environnement.

jurisprudence *Van de Walle c/ Texaco* rendue en 2004¹⁵⁷⁶ a bouleversé les pratiques nationales au sein de la Communauté européenne. L'autorité s'attachant aux décisions de la Cour de Justice nécessitera une adaptation législative et réglementaire des législations nationales, abordant la thématique des sols pollués sous des angles différents (Section 2).

Section 1. La remise en cause du principe de la responsabilité fondée sur l'activité polluante : le propriétaire, responsable par défaut.

L'article L. 121-1 du Code pénal consacre le principe selon lequel « *[n]ul n'est responsable pénalement que de son propre fait* ». Cependant, la jurisprudence rappelle régulièrement l'exception initiée par la Cour de cassation dans l'arrêt *Widerkehr*¹⁵⁷⁷ : « *Si en principe, nul n'est passible des peines qu'à raison de son fait personnel, la responsabilité pénale peut cependant naître du fait d'autrui dans les cas exceptionnels où certaines obligations légales imposent le devoir d'exercer une action directe sur les faits d'un auxiliaire ou d'un subordonné ; notamment dans les industries soumises à des règlements édictés dans un intérêt de salubrité ou de sécurité publiques, la responsabilité pénale remonte essentiellement aux chefs d'entreprises, à qui sont personnellement imposés les conditions et le mode d'exploitation de leur industrie* ». Il existe dès lors, en droit répressif de l'environnement industriel, une présomption de responsabilité du chef d'entreprise. En l'espèce, celui qui a effectivement le pouvoir de direction dans l'entreprise doit répondre des conséquences de son organisation défectueuse car il a permis à un tiers de commettre un délit de pollution des eaux¹⁵⁷⁸. Il semble donc que « *l'employeur pourrait être exonéré de sa responsabilité dans les seules hypothèses où le préposé à l'origine de l'infraction aurait eu un comportement*

¹⁵⁷⁶ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale*, dit « *Van de Walle* », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8, *op. cit.*

¹⁵⁷⁷ Cass. Crim., 28 février 1956, *Widerkehr*, pourvoi n° 53-02879 ; Bull. Crim. 1956, n° 205 ; PRADEL Jean et VARINARD André, *Les grands arrêts du droit criminel*, Dalloz, 1998, 2^{ème} éd., p. 360.

¹⁵⁷⁸ TGI Quimper, 26 février 1998, req. n° 520/98 ; *Droit de l'environnement*, n° 64, décembre 1998, p. 8.

délibérément malveillant, ou n'aurait pas observé de façon grossière les consignes imposées »¹⁵⁷⁹.

Selon le principe pollueur-payeur¹⁵⁸⁰, c'est l'exploitant qui est responsable de la remise en état du site pollué. Mais il souffre de plusieurs exceptions tenant notamment à la multiplicité des exploitants qui se sont succédés sur un même site¹⁵⁸¹ ou à la confusion des statuts (le propriétaire se révèle parfois être l'ancien exploitant). La confusion des rôles et des responsabilités semble s'étendre et l'incertitude juridique, liée à une jurisprudence fluctuante n'a fait qu'accentuer ce flottement. Un des décrets d'application¹⁵⁸² de la loi du 30 juillet 2003¹⁵⁸³ est venu clarifier l'obligation de remise en état pesant sur l'exploitant. Il consacre le fait que c'est le dernier exploitant et lui seul, qui est tenu de dépolluer le site dans des limites précisées par la jurisprudence (§1).

Par comparaison, le droit belge¹⁵⁸⁴ distingue le débiteur de l'obligation d'assainissement en vertu des dispositions de police et le débiteur en vertu de présomptions de responsabilité. Selon les premières dispositions, l'assainissement est à la charge de l'exploitant de l'installation classée ou, à défaut, l'occupant ou le propriétaire, quelque soit le degré d'ancienneté de la pollution¹⁵⁸⁵. Les juges français, qui traditionnellement rejettent l'engagement de la responsabilité du propriétaire sur ce seul fondement, modifient progressivement leurs jurisprudences. Face à des passifs environnementaux lourds, certains juges du fond ont remis en cause le principe de la

¹⁵⁷⁹ SAVIN Patricia, « Contentieux répressif des installations classées », *Jclass. Environnement*, 1999, Fasc. 1042, § 135.

¹⁵⁸⁰ Article L. 110-1, II, 3° du Code de l'environnement : « *Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ».

¹⁵⁸¹ Notons qu'en matière de fusion-acquisition, la jurisprudence considère que le traité d'apports partiel d'actifs est opposable à l'administration et équivaut à un changement d'exploitant, quand bien même le changement d'exploitant n'aurait pas été notifié à l'administration conformément aux dispositions du Code de l'environnement (CE, 10 janvier 2005, *Société Sofiservice*, req. n° 252307; Concl. AGUILA Yann, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption ? », *BDEI*, n° 3, juillet 2005, p. 28-31). Comme le souligne François-Guy Trébulle, « *la responsabilité liée à la remise en état d'un site se transmet aux absorbants successifs jusqu'à l'absorbant final* » : TREBULLE François-Guy, « Entreprise et développement durable », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, Etude n° 12, p. 8.

¹⁵⁸² Décret n° 2005-1170, du 13 septembre 2005, 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216, 16 septembre 2005, p. 15017.

¹⁵⁸³ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹⁵⁸⁴ Décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, Moniteur belge, 29 avril 1995, p. 35710.

¹⁵⁸⁵ Article 10 du décret du 22 février 1995, *ibidem*.

responsabilité du dernier exploitant pour se tourner vers le propriétaire du site contaminé (§2).

§ 1. La responsabilité législative du dernier exploitant : une obligation de dépollution des sols limitée

La réutilisation des terrains industriels conformément à leur usage futur¹⁵⁸⁶ exige que soit au préalable levée la problématique de leur traitement et résolus les nombreux problèmes afférents. Le premier élément concerne la nature des pollutions. Même si la présence de substances polluantes n'est pas à elle seule synonyme de danger, des précautions s'avèrent indispensables s'il est envisagé d'accueillir des populations fragiles comme les enfants ou les personnes âgées. La détermination de l'usage futur d'un site précède donc la définition de son niveau de dépollution. En pratique, il est souvent fixé par les inspecteurs des installations classées, en vue d'une remise en état à des fins industrielles, jugées moins contraignantes.

L'obligation de remise en état est posée par le préfet. Adressée au dernier exploitant, l'arrêté préfectoral est susceptible de contestation. L'origine des pollutions étant parfois difficile à déterminer, le dernier exploitant pourrait se voir contraint de dépolluer les sols pour des activités anciennes et indépendantes de son exploitation. Pour limiter dans le temps la recherche de l'exploitant responsable, la jurisprudence a institué une prescription extinctive à l'obligation de remise en état du site (A). Soulevant de nombreuses interrogations, la jurisprudence fut ensuite précisée par le décret de septembre 2005¹⁵⁸⁷, appliquant la loi du 30 juillet 2003 (B).

¹⁵⁸⁶ Voir Seconde Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §. 1, B « A la cessation de l'exploitation : une dépollution optimale du site axée sur la concertation », p. 369 et s.

¹⁵⁸⁷ Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216 du 16 septembre 2005, p. 15017.

A. Une limite temporelle posée par le juge administratif : l'obligation de remise en état soumise à la prescription trentenaire.

C'est dans un arrêt du 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*¹⁵⁸⁸, que le Conseil d'Etat pose le principe de la soumission de l'obligation de la remise en état à la prescription trentenaire du Code civil¹⁵⁸⁹. Plus précisément, le juge de cassation consacre un principe général du droit¹⁵⁹⁰. Le considérant de principe de l'arrêt affirme que « *les principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui 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* »¹⁵⁹¹.

Ce principe dégagé par le Conseil d'Etat répond sans doute à un souci de sécurité juridique. Dans cette affaire, la société Alusuisse-Lonza-France exploitait une usine de traitement de la bauxite¹⁵⁹² entre 1906 et 1968. Les boues résultant du traitement étaient déposées sur le chemin des « Aygalades » à Marseille. Entre janvier 1994 et novembre 1996, le préfet des Bouches-du-Rhône, constatant des risques d'éboulement du dépôt en question prit sur la base des pouvoirs de police qui lui sont

¹⁵⁸⁸ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976 ; QUIRINY Bernard, « Les pollutions industrielles prescrites par trente ans », *D.*, n° 44, 12 décembre 2005, p. 3075-3078 ; GUYOMAR Mattias, « Sites pollués : la charge financière de la remise en état est-elle prescriptible ? », *BDEI*, n° 4, octobre 2005, p. 15-18 ; comm. GROS Manuel et DEHARBE David, « Prescrire la dépollution ? », *Droit de l'environnement*, n° 132, octobre 2005, p. 219-226 ; TROUILLY Pascal, « Remise en état ; Obligation de remise en état du site et prescription de l'action de l'Administration », *Environnement*, n° 10, Octobre 2005, p. 25-26 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1829-1834 ; note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 5, septembre 2005, p. 1075-1076 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Installations classées, sols pollués et prescription trentenaire de l'obligation de dépollution », *LPA*, n° 190, 23 septembre 2005, p. 5-11.

¹⁵⁸⁹ L'article 2262 du Code civil dispose : « *Toutes les actions tant réelles que personnelles se prescrivent par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* ».

¹⁵⁹⁰ KOKOROKO Dodzi, « De la consécration d'un nouveau principe général du droit par le Conseil d'Etat », comm. sur CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, req. n° 247976, *JCP A*, n° 4, 23 janvier 2006, p. 105-110.

¹⁵⁹¹ Le Conseil d'Etat avait déjà retenu la formulation du « *principe dont s'inspire* » pour consacrer des principes généraux du droit. Voir par exemple, CE, Ass., 8 juin 1973, *Dame Peynet*, rec. Leb., p. 406 (interdiction de licencier une salariée en état de grossesse).

¹⁵⁹² La bauxite est une roche qui constitue le principal minerai de l'aluminium. *Encyclopedia Universalis*, 2007, entrée « Bauxite », définition par ESTERLE Michel et LAJOINIE Jean-Pierre.

conférés par la loi du 19 juillet 1976¹⁵⁹³, trois arrêtés prescrivant à la société de remettre le site en état.

La première question qui se posait était de savoir si la loi de 1976 et son décret d'application prescrivant la remise en état¹⁵⁹⁴ pouvaient s'appliquer pour la remise en état d'un site dont l'activité avait cessé avant même l'entrée en vigueur de la loi. Pour considérer que la loi s'appliquait effectivement en l'espèce, le juge raisonne de façon téléologique. La logique de la loi du 19 juillet 1976 est de permettre qu'il soit mis fin aux dangers actuels d'un site et cela, quelle que soit la date à laquelle l'installation à l'origine des dangers a été exploitée. Ce même raisonnement avait déjà été suivi par le Conseil d'Etat en 1998¹⁵⁹⁵ et confirmé en 2005¹⁵⁹⁶. Cette interprétation extensive de la loi du 19 juillet 1976 mettait en péril la sécurité juridique des exploitants. Face à des débiteurs insolvable ou disparus, l'application extensive de la loi du 19 juillet 1976 pouvait permettre à l'administration d'aller chercher d'anciens exploitants si le débiteur était insolvable. Le juge administratif a donc tempéré cette portée en accueillant le moyen (inédit) de la société fondé sur l'application de la prescription trentenaire du Code civil.

Selon la société, l'application de cette prescription trentenaire entraînait comme conséquence l'extinction de l'obligation de remise en état. Le Conseil d'Etat, en admettant l'application extensive de la loi de 1976, opère un rééquilibrage, en faveur de l'exploitant et reconnaît l'existence d'une prescription trentenaire sans pour autant faire application de l'article 2262 du Code civil. Le juge consacre ainsi le « *principe dont s'inspire* » l'article 2262 du Code civil. On peut d'ailleurs s'interroger sur les raisons qui ont conduit le juge à consacrer un tel principe général de droit. Le commissaire du

¹⁵⁹³ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, *op. cit.*

¹⁵⁹⁴ Article 34-I du décret n° 77-1133, du 21 septembre 1977, tel que modifié par le décret n° 94-484 du 9 juin 1994, JO n° 135 du 12 juin 1994, p. 8516.

¹⁵⁹⁵ CE, 16 novembre 1998, *Ministre de l'Environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes*, req. n° 182816, rec. Leb., p. 411.

¹⁵⁹⁶ CE, 10 janvier 2005, *Société Sofiservice*, req. n° 252307; Concl. AGUILA Yann, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption ? », *BDEI*, n° 3, juillet 2005, p. 28-31 ; COURTIN Michel, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption de la société exploitante ? », *BDEI*, n° 2, avril 2005, p. 15-17 ; Note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 2, mars 2005, p. 449-450 ; PELISSIER Gilles, « Les obligations de remise en état d'un site pollué après cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement sont mises à la charge de l'exploitant, y compris si la société qui assurait l'exploitation du site a disparu avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976 », *JCP A*, n° 9, 28 février 2005, p. 440-441.

gouvernement n'y voit pas une réticence à appliquer le Code civil¹⁵⁹⁷, le juge administratif l'ayant déjà fait à plusieurs reprises¹⁵⁹⁸, mais plutôt la volonté de garder une certaine autonomie dans les modalités d'application de la prescription. La consécration d'un principe général de droit permet au juge de conserver cette marge de manœuvre. Cet argument paraît pourtant assez discutable : cette consécration peut paraître « accessoire » dans la mesure où le juge aurait alors pu retenir une durée différente de celle de l'article 2262 du Code civil. Il a peut-être considéré que la prescription trentenaire était particulièrement adaptée au domaine en cause marqué par la longue durée des exploitations et à la révélation parfois tardive des risques environnementaux une fois la cessation de l'activité. Une raison, plus pratique, semble justifier ce choix et le juge nous la livre dans son considérant de principe : « *les principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui 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* ». Le juge garde une porte de sortie en insérant une exception au principe posé : la prescription n'est pas applicable si les dangers ou les inconvénients du site sont dissimulés. La dissimulation doit-elle être assimilée à la mauvaise foi ? Dans l'affirmative, cela justifie, en quelque sorte, la consécration du principe général par le juge. En effet, le Code civil pose que l'exception de mauvaise foi ne peut être opposée à celui qui invoque la prescription trentenaire. Or, si le juge administratif avait fait une simple application de l'article 2262 du Code civil, la dissimulation des dangers n'aurait pu être opposable au débiteur de l'obligation. C'est peut-être dans cette perspective que le juge a fait le détour de la consécration d'un principe général de prescription. Ainsi, l'ancien exploitant de mauvaise foi sera toujours débiteur de l'obligation de remise en état.

Une fois le principe consacré, une problématique se soulevait : « *la difficulté tient à la conciliation de l'exigence de sécurité juridique, qui implique de ne pas laisser*

¹⁵⁹⁷ LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1831-1832.

¹⁵⁹⁸ Voir notamment, CE, 30 juin 2004, *Société Azko Nobel*, rec. Leb., p. 280, cité in LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, *idem*, p. 1832.

subsister d'obligation perpétuelle, et du souci de préservation des capacités d'action des autorités de police, qui oeuvrent en l'espèce pour la protection de l'environnement, contre des risques qui peuvent se révéler à tout moment »¹⁵⁹⁹. En d'autres termes, il est possible d'admettre la prescription trentenaire pour l'obligation de dépollution du site mais en aucun cas le pouvoir de police du préfet peut être soumis à forclusion. Le commissaire de gouvernement, Mattias Guyomar, l'a souligné en ces termes : « *le pouvoir de police est par nature imprescriptible. Ancré dans le présent et tourné vers l'avenir, il a pour objet de faire cesser un trouble et d'en éviter la répétition. C'est pourquoi l'écoulement du temps est sans effet sur son exercice* »¹⁶⁰⁰. La conciliation de ces deux éléments pouvait paraître difficile. Le juge a trouvé une solution mais qui se révèle peu satisfaisante pour les collectivités territoriales sur le territoire desquelles se situe le terrain pollué. Il a considéré que l'obligation de remise en état était totalement indépendante des pouvoirs de police spéciale du préfet. L'obligation de dépollution est donc imposée même en l'absence d'intervention de l'autorité de police, conformément au principe pollueur-payeur¹⁶⁰¹. Cette dissociation est possible mais seulement depuis le décret du 9 juin 1994¹⁶⁰² qui est venu modifier le décret du 21 septembre 1977¹⁶⁰³. Auparavant, aucune disposition législative ne prévoyait d'obligation de remise en état. Par ailleurs, la solution est peu satisfaisante car lorsque l'obligation de dépollution tombe sous le coup de la prescription trentenaire, le transfert de l'obligation s'opère à la charge de l'Etat¹⁶⁰⁴. Peut-on réellement parler de prescription extinctive dès lors que l'obligation est transférée à l'Etat où à la commune concernée ? C'est ce que semble suggérer le Conseil d'Etat lorsqu'il rejette le moyen de la société relatif à l'imposition

¹⁵⁹⁹ LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1830.

¹⁶⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁶⁰¹ Posé par l'article L. 110-1, II, 3° du Code de l'environnement, le principe pollueur-payeur est le principe : « (...) selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

¹⁶⁰² 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 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et du titre 1^{er} de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le titre IV du Code de l'environnement, JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516.

¹⁶⁰³ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifié par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n°135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).

¹⁶⁰⁴ C'est ce qu'on pourrait appeler l'effet translatif à la prescription extinctive. Voir LECUYER Hervé, *Jclass. Droit civil*, article 2262, fasc.unique Prescription - Prescription trentenaire, 1997, § 113.

de l'obligation de remise en état à la commune de Marseille. Le moyen invoqué est rejeté car en l'espèce, la prescription trentenaire n'est pas éteinte. Le cas échéant, l'obligation aurait-elle été transférée à la commune sur le territoire de laquelle se situe le terrain pollué ?

La solution retenue par le Conseil d'Etat est conforme aux dispositions communautaires. La directive 2004/35 relative à la responsabilité environnementale¹⁶⁰⁵ pose, dans son article 17, que les dispositions de la directive ne s'appliquent pas « *aux dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, événement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci* ». Cette prescription trentenaire a été insérée en juin 2008 dans le Code de l'environnement par la loi portant réforme de la prescription en matière civile¹⁶⁰⁶. L'article L. 152-1 du Code de l'environnement dispose désormais : « *Les obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le présent code se prescrivent par trente ans à compter du fait générateur du dommage* »¹⁶⁰⁷. La loi du 1er août 2008 sur la responsabilité environnementale¹⁶⁰⁸ insère une disposition similaire à l'article L. 161-4 du Code de l'environnement. Il dispose que le nouveau titre VI du Livre 1er ne s'applique pas « *lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis le fait générateur du dommage* ». La limite temporelle posée par le législateur et par le Conseil d'Etat répond à un souci de sécurité juridique. Les difficultés posées par les successions d'exploitants n'étaient pas réglées par les textes. Le décret d'application de la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques a permis de clarifier les obligations du responsable de la dépollution (B).

¹⁶⁰⁵ Directive 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, JOUE L. 143, 30 avril 2004, p. 56.

¹⁶⁰⁶ Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, JO n° 141, 18 juin 2008, p. 9856.

¹⁶⁰⁷ Voir BILLET Philippe, « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps », *JCP A*, n° 31, 28 juillet 2008, act. 697 ; voir aussi, MAITRE Marie-Pierre, « La réforme de la prescription civile est entrée en vigueur », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, comm. 122.

¹⁶⁰⁸ Loi n° 2008-757 du 1er août 2008, *op. cit.*

B. Une obligation de dépollution limitée : la confirmation apportée par le décret du 13 septembre 2005

Avant l'adoption du décret du 13 septembre 2005, l'obligation de dépollution du site était considérée comme générale. L'ancien exploitant responsable de la décontamination était dans une situation difficile car l'absence de limite temporelle l'obligeait parfois à dépolluer un site abandonné depuis plusieurs décennies (1). Le décret du 13 septembre 2005 a permis de poser clairement les règles de dépollution et de préciser les limites tenant aux pouvoirs de police administrative du préfet. Si leur imprescriptibilité est confirmée, le décret précise la teneur des obligations pouvant être posées par l'autorité préfectorale (2).

1. L'état du droit avant le décret du 13 septembre 2005 : une obligation générale de dépollution

Avant la loi du 30 juillet 2003¹⁶⁰⁹, une obligation générale de dépollution pouvait se déduire de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977¹⁶¹⁰. Il imposait à l'exploitant d'une installation qui cesse son activité de remettre le site dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers et inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Or les termes de cet article sont très généraux. Sont visés les dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, pour la santé, la salubrité et la sécurité publiques mais également ceux portant atteinte à la protection de la nature et de l'environnement ou bien encore ceux mettant en péril les sites et les monuments.

La responsabilité de l'exploitant est sans limite dans le temps : le préfet peut demander à tout moment à l'exploitant de remettre le site en l'état et ni l'arrêt de l'exploitation, ni la cession du site n'est, selon la jurisprudence, de nature à l'exonérer

¹⁶⁰⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹⁶¹⁰ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, *op. cit.*

de son obligation. La Cour administrative d'appel de Marseille a admis la validité d'un arrêté préfectoral demandant à un industriel de dépolluer un site, quarante deux ans après l'arrêt de l'exploitation¹⁶¹¹. De même, en cas de succession d'exploitants sur un même site, l'administration et la jurisprudence rendent le dernier exploitant responsable de la remise en état quelle que soit l'origine de la pollution, à charge pour lui de se retourner ensuite contre les exploitants précédents devant les juridictions judiciaires¹⁶¹². Il est souvent difficile de distinguer les pollutions dans le sol, celles-ci se mêlant les unes aux autres avec le temps. La dépollution pourrait-elle être assimilée à un passif que l'acheteur est contraint d'assumer en reprenant l'exploitation¹⁶¹³ ? Cette position ferait fi du principe pollueur-payeur et plus généralement de l'imputabilité aux termes duquel nul ne peut être tenu de réparer un dommage qu'il n'a pas causé¹⁶¹⁴. C'est précisément au nom de ce principe d'imputabilité qu'une décision rendue le 31 mai 2001 par la Cour d'appel de Douai suscita quelques réactions¹⁶¹⁵. En l'espèce, un négociant en peinture se voyait sommé de régler la remise en état d'un terrain pollué au cyanure, acquis dans le cadre d'une procédure d'expropriation par la commune de Saint-André (Nord) qui projetait d'y construire un quartier. La pollution en cause ne lui était pas imputable puisqu'il n'était pas exploitant. Le terrain avait été acquis par la collectivité au prix modique d'un terrain industriel et ce n'est qu'ultérieurement que le site avait été classé en zone résidentielle dans le plan d'occupation des sols. Pourtant, la Cour d'appel valide les arrêtés préfectoraux de remise en état du site.

¹⁶¹¹ CAA Marseille, 5 mars 2002, *Société Alusuisse Lonza France*, req. n° 98MA00654 et n° 98MA00656 ; concl. LILIAN Benoît, « La prescription trentenaire est-elle applicable à un arrêté préfectoral ? », *BDEI*, n°1, janvier 2003, p. 25-27 ; DEHARBE David, *Environnement*, n° 11, novembre 2002, p. 10-11 ; DEHARBE David, « Obligation de remise en état: Nouveaux développements jurisprudentiels », *Droit de l'environnement*, n° 100, juillet-août 2002, p. 176-181.

¹⁶¹² CAA Nantes, 8 octobre 1999, *Société Ecofer rouen, Société Rouen Métal*, req. n° 95NT1275 et n° 98NT00047.

¹⁶¹³ Une décision du TA de Versailles (7 avril 1998, *Société Elf Atochem c/ Préfet de l'Essonne*, req. n° 964962) juge toutefois qu'une clause de garantie du passif ne confère pas à celui qui en est débiteur la qualité de détenteur ou d'exploitant. Elle ne le rend pas responsable de la remise en état du site.

¹⁶¹⁴ La jurisprudence estime par ailleurs que dès lors qu'aucun nouvel exploitant ne s'est substitué à lui, l'ancien industriel reste responsable de la pollution que son activité a engendré : CE, 21 février 1997, *Ministre de l'environnement c/ SA Wattlez*, req. n° 160787 ; CARLIER Erik, « Qui est responsable de la remise en état d'un site pollué ? », *Droit de l'environnement*, n° 47, avril 1997, p. 5-7.

¹⁶¹⁵ CAA Douai, 31 mai 2001, *M. et Mme Jean Delevoy*, req. n° 98DA00772 ; CLEMENT Jean-Nicolas, « Qui est tenu de l'obligation de remise en état d'un terrain pollué et quelle est l'étendue de cette obligation ? », *BDEI*, n° 2, avril 2002, p. 25-31.

En pratique, l'industriel ne se voit qu'exceptionnellement imposer par l'autorité publique une obligation générale de dépollution. En effet, le système français de dépollution repose sur deux principes : la proportionnalité et la spécificité. Les travaux sont déterminés au cas par cas en fonction des risques prévisibles et de l'usage auquel le détenteur destine le site. Ainsi, la circulaire du ministère de l'environnement du 10 décembre 1999¹⁶¹⁶ a, d'une certaine façon, restreint l'étendue de la remise en état en spécifiant que la réhabilitation exigée dépendait de l'usage futur du site : le seuil de pollution acceptable n'est pas le même pour une crèche, un logement, un stade ou un parking. La circulaire du 2 juillet 2002¹⁶¹⁷ a, quant à elle, rappelé que les mesures devaient être adaptées à l'impact du site. Le plus souvent, la dépollution reste limitée et permet la réutilisation du site à des fins identiques, à savoir industrielles. Ces premiers éléments de précision de l'obligation de dépollution incombant au dernier exploitant furent confirmés par l'adoption du décret du 13 septembre 2005 (2).

2. Les dispositions du décret du 13 septembre 2005 : limites aux pouvoirs du préfet

Le décret 2005-1170¹⁶¹⁸ modifie l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 relatif à l'application de la législation du 19 juillet 1976 sur les installations classées. Ce nouvel article 34-1 s'applique tant aux installations soumises à autorisation qu'aux installations soumises à déclaration et oblige le dernier exploitant à dépolluer le site. La mise à l'arrêt doit désormais s'accompagner de mesures de mise en sécurité du site. La

¹⁶¹⁶ Circulaire du 10 décembre 1999 relative aux sites et sols pollués et aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation, aujourd'hui abrogée par la circulaire du 8 février 2007 relative aux sites et sols pollués - Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués, NOR DEVP700228C, BOMEDAD, n° 2007/15, 15 août 2007 ; note MAÎTRE Marie-Pierre, « Sols pollués : de nouveaux outils méthodologiques pérennisant la gestion des risques suivant l'usage », Environnement, n° 4, avril 2007, comm. 83.

¹⁶¹⁷ Circulaire DPPR/SEI/BSPSR n° 02-437 du 2 juillet 2002 relative à la pollution des sols par les installations classées. Pertinence des mesures prescrites. Mise en cause du détenteur (non publiée au JO), abrogée par la Circulaire du 8 février 2007, n° BSPSR/2005-371/LO relative à la cessation d'activité d'une installation classée, à la chaîne de responsabilité et à la défaillance des responsables, NOR DEPV0700230C, BOMEDAD, n° 2007/13, 15 juillet 2007.

¹⁶¹⁸ Décret n° 2005-1170, du 13 septembre 2005, 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216, 16 septembre 2005, p. 15017.

remise en état, qui doit être conforme aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, ne peut donc être compatible avec la pérennité de dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement, ou la conservation des sites et des monuments¹⁶¹⁹. Le dernier exploitant est responsable de la remise en état du site, peu importe qu'il ne soit responsable que d'une seule partie de la pollution¹⁶²⁰. Les dispositions relatives à la remise en état du site et à l'accord sur son usage futur¹⁶²¹ doivent être lues en parallèle avec le nouvel article 34-4 du décret n° 77-1133, devenu l'article R. 512-78 du Code de l'environnement. Il dispose qu'« [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 ». Le préfet peut donc prescrire des mesures complémentaires à l'exploitant mais de façon limitée : l'alinéa 2 du même article interdit au préfet de prescrire des mesures supplémentaires à l'exploitant qui seraient induites par un changement ultérieur de l'usage futur du site¹⁶²². Cette limite peut se justifier par un souci de sécurité juridique. Dans le cas contraire, l'exploitant qui prendrait toutes les mesures nécessaires à la remise en état du site, conformément à l'usage futur qui a été conjointement déterminé avec le maire (ou le président de l'EPCI) et le propriétaire pourrait se voir imposer des mesures supplémentaires, contrairement à la décision prise auparavant. La possibilité pour le préfet, d'imposer ces mesures complémentaires à tout moment résulte sans doute du souci de constater une remise en état qui soit suffisante au regard des usages projetés. Lorsque le préfet prescrit des mesures complémentaires, il doit tenir compte de « l'efficacité des techniques de réhabilitation dans des conditions économiquement acceptables ainsi que du bilan des coûts et des avantages de la réhabilitation au regard des usages considérés »¹⁶²³. Ces

¹⁶¹⁹ CAA Douai, 31 mai 2001, *M. et Mme Jean Delevoy, op. cit.*

¹⁶²⁰ Cass. Civ., 2 avril 2008, *Société Interfertile France c/ SCI du Réal*, pourvoi n° 07-12.155 et n° 07-13.158 ; comm. BOUTONNET Mathilde, « Rapport entre le bailleur-propriétaire et le locataire-dernier exploitant », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 83 ; Dépêches du Jurisclasseur, 4 avril 2008, n° 496.

¹⁶²¹ Voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, § 1, B « A la cessation de l'exploitation : une dépollution optimale du site axée sur la concertation », p. 369 et s.

¹⁶²² L'article 34-4, al. 2 dispose : « En cas de modification ultérieure de l'usage du site, l'exploitant ne peut se voir imposer de mesures complémentaires induites par ce nouvel usage sauf s'il est lui-même à l'initiative de ce changement d'usage ».

¹⁶²³ Article R. 512-76 du Code de l'environnement (inséré par l'article 12 du décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005, *op. cit.*)

mesures complémentaires prises sur le fondement de l'article R. 512-31 du Code de l'environnement peuvent être prescrites lorsque la protection des intérêts de l'article L. 511-1 du même Code les rend nécessaires. L'interprétation extensive du champ d'application temporel de la loi du 19 juillet 1976 permet la prescription de ces mesures, alors même que l'exploitant a déjà procédé aux travaux nécessaires¹⁶²⁴. Par ailleurs, le fait que le préfet puisse « à tout moment » prescrire ces mesures, confirme l'imprescriptibilité des pouvoirs de police qu'il tient de la loi du 19 juillet 1976, tel qu'interprétée par le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence *Alusuisse Lonza*¹⁶²⁵.

La réglementation de l'activité polluante et les obligations afférentes impliquaient, *de facto*, la responsabilité de l'exploitant de l'activité. Les difficultés liées à la remise en état du site lorsque le responsable avait disparu ou était insolvable ont conduit les juges du fond à trouver d'autres solutions palliatives. En interprétant les dispositions des textes par une méthode finaliste, certaines Cour administrative d'appel ont mis en jeu la responsabilité du propriétaire du site contaminé. Si le Conseil d'Etat s'est fait censeur systématique de ces solutions, les juges du fond ont trouvé d'autres parades leur permettant de retenir la responsabilité du propriétaire sur un autre statut juridique : celui d'ayant-droit. Le caractère exclusif de la responsabilité du dernier exploitant est donc remise en cause par les praticiens du droit (§2).

§2. La remise en cause jurisprudentielle de la responsabilité du dernier exploitant : le dédoublement fonctionnel du propriétaire du site¹⁶²⁶

En principe, le propriétaire non-exploitant d'un site pollué ne peut voir sa responsabilité retenue pour procéder aux travaux de dépollution exigés par la législation

¹⁶²⁴ CAA Nancy, 14 mai 1998, *Société Roehrig* ; *RJE*, 1999, p. 138.

¹⁶²⁵ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976, *op. cit.*

¹⁶²⁶ BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, 3-7 juin 2001, p. 15 et BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 327.

relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. L'article L. 512-17 du Code de l'environnement dispose : « *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 (...)* ». Cependant, les juges qui étaient parfois confrontés à des sites orphelins, ont contourné ces dispositions en revenant à la lettre de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Précisant que les dispositions relatives aux installations classées s'appliquaient « *aux installations exploitées ou détenues (...)* », les juges ont retenu la responsabilité du détenteur lorsque l'exploitant demeurait introuvable ou insolvable. Or, dans ces hypothèses, le détenteur n'est autre que le propriétaire. Les solutions des juges du fond allant en ce sens furent à plusieurs occasions censurées par le juge de cassation. Prenant en compte la position du Conseil d'Etat, les Cours administratives d'appel ont choisi un autre fondement juridique pour mettre en cause le propriétaire du site (A). Aujourd'hui, la jurisprudence n'est toujours pas fixée et c'est au cas par cas que les juges redoublent d'imagination pour identifier un responsable de la dépollution (B)

A. Le statut juridique changeant du propriétaire du site contaminé : détenteur, gardien, ayant-droit.

L'abandon des terrains sans dépollution n'est pas une situation satisfaisante pour les collectivités locales, en raison du mouvement continu de désindustrialisation et de la situation de ces terrains enserrés dans le tissu urbain. Les sites en causes ne seront que rarement réutilisés par l'industrie. Le problème est plus financier que juridique. La question qui se pose est de savoir qui va assumer le coût de la réhabilitation ? En pratique, ce sont le plus souvent les collectivités locales grâce à l'appui financier d'autres institutions (ADEME, Région, Union européenne, Agence de l'eau, établissements publics fonciers) qui assument ce coût. Les communes délivrent les

autorisations de construire et sont responsables¹⁶²⁷ à ce titre, ce qui les incite à la prudence et à s'assurer que le terrain est compatible avec le projet.

La question de la dépollution se pose souvent à l'occasion d'une cessation d'activité et dans cette hypothèse, l'exploitant est bien souvent insolvable. L'Etat peut alors accepter, par le biais de l'ADEME, d'assumer les frais de réhabilitation du site. Dans le cas contraire, il est tentant d'élargir le panel des personnes responsables, notamment au propriétaire ou détenteur du site. Le préfet, confronté au seul propriétaire des lieux et mu par la nécessité de trouver un responsable à même de remettre le site pollué en l'état, va employer une autre dénomination pour le requalifier afin d'être en adéquation avec la législation en la matière, qui n'a d'égard que pour le détenteur¹⁶²⁸ (1). Le propriétaire est dès lors la victime d'un dédoublement fonctionnel (2).

1. La responsabilité du propriétaire-détenteur : censure du juge de cassation, résistance des juges du fond

La solution qui consiste à retenir la responsabilité du propriétaire du site à défaut de l'exploitant a été censurée plusieurs fois par les juridictions. Ainsi, le Conseil d'Etat¹⁶²⁹, cassant la décision des juges du fond¹⁶³⁰, a rappelé « *qu'en sa seule qualité de propriétaire, une société ne peut faire l'objet des mesures prévues à l'article 514-4 du Code de l'environnement* ».

¹⁶²⁷ CE, 9 mai 2001, *Commune de Saint-Chéron*, req. n° 20991 et 210626.

¹⁶²⁸ L'article L. 511-1 du Code de l'environnement dispose : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée (...)* ».

¹⁶²⁹ CE, 21 février 1997, *SCI les Peupliers*, req. n° 160250. Dans le même sens, CAA Paris, 22 novembre 2001, *Ministre de l'environnement c/ Société les Tubes de Montreuil*, req. n° 00PA00135 et TA Lille, 14 novembre 2002, *Société Bail investissement*, req. n° 00-1562.

¹⁶³⁰ Les juges du fond avaient retenu que « *lorsqu'il constate l'inobservation des conditions imposées à l'exploitation d'une installation classée se présentant dans un état d'abandon révélant l'arrêt de l'activité et laissant supposer que l'exploitant n'est plus en mesure de faire face à ses obligations, le préfet peut mettre en oeuvre la procédure décrite à l'article 23 [de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement] tant à l'encontre dudit exploitant que du propriétaire de l'installation* » ; CAA Paris, 14 juin 1994, *Ministre de l'environnement c. SCI Les Peupliers*, req. n° 93PA00851.

Malgré la décision du juge suprême, les juges du fond ont cependant persisté et mis en cause des propriétaires du site¹⁶³¹, en tant que détenteur¹⁶³², par des considérants pour le moins explicites : M. Zoegger est considéré comme le « détenteur de l'installation classée en cause auquel, à défaut d'un exploitant présent et solvable, il incombe, alors même qu'il est constant que ni lui-même, ni la société de laquelle il a acquis l'ensemble immobilier n'ont exercé d'activité industrielle, de supporter la charge des obligations de remise en état du site ». Plus récemment, la Cour administrative d'appel de Douai¹⁶³³ estime que la « société n'est pas fondée à soutenir qu'elle ne pouvait être considérée, dans les circonstances de l'espèce, à raison de sa qualité de propriétaire du terrain d'assiette de ces ateliers, comme détentrice de l'installation en cause au titre de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 et se voir imposer les mesures de remise en état du site ». Les juges du fond¹⁶³⁴ reconnaissent même que l'absence de contrôle ou de direction effective du propriétaire sur l'exploitation n'est pas un argument recevable pour la dégager de son obligation de remise en état, en tant que propriétaire et « sans qu'y fasse obstacle le principe pollueur-payeur »¹⁶³⁵.

D'autres décisions s'appuient notamment sur la responsabilité du gardien de la chose¹⁶³⁶ au sens de l'article 1384 du Code civil. En application des dispositions de l'article 1384 alinéa 1er du Code Civil, « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde ». Or, ce concept est étranger au droit des installations classées qui ne connaît que la responsabilité de l'exploitant, même si la notion de détention figure bien dans l'article

¹⁶³¹ CAA Lyon, 10 juin 1997, *M. Zoegger*, n° 95LY01435 et n° 96LY02017.

¹⁶³² BAUCOMONT Michel, « Vers un principe pollué-payeur ? La mise en danger des acquéreurs et loueurs de sols pollués », *BDEI*, janvier 2000, n° 1, p. 29-40 ; Boivin Jean-Pierre, « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, mai 1998, n° 2, p. 24-36 ; FONTBONNE Gérard, « Le propriétaire détenteur d'un site pollué est responsable de sa remise en état s'il en a la garde », *Droit de l'environnement*, septembre 1997, n° 51, p. 9-10.

¹⁶³³ CAA Douai, 4 mai 2000, *SCI Courtois*, req. n° 96DA01056 ; , CHABANNE-POUZYNIN Laurence, « Sites et sols pollués: Quoi de neuf depuis la jurisprudence Zoegger ? », *Droit de l'environnement*, n° 81, septembre 2000, p. 12 -13

¹⁶³⁴ CAA Douai, 8 mars 2000, *Sylvie Benchetrit*, n° 96DA00721 ; CHABANNE-POUZYNIN Laurence, « Sites et sols pollués: Quoi de neuf depuis la jurisprudence Zoegger ? », *Droit de l'environnement*, n° 81, septembre 2000, p. 12 -13.

¹⁶³⁵ *Ibidem*.

¹⁶³⁶ CAA Lyon, 6 juin 1999, *M. et Mme Blanc*, req. n° 98LY01609, confirmant TA Lyon, 11 juin 1998, concl. M. JOSSERAND-JAILLET, *BDEI*, n° 4, 1998.

L. 541-2 du Code de l'environnement à propos des détenteurs de déchets ainsi que dans l'article L. 511-1 du même code relatif aux installations exploitées ou détenues.

Le Conseil d'Etat a mis fin à la tergiversation relative à la mise en cause du « détenteur » par un arrêt du 8 juillet 2005¹⁶³⁷. Après avoir affirmé que le préfet ne pouvait prescrire des mesures de remise en état trente ans après l'arrêt de l'activité conformément au principe dont s'inspire l'article 2262 du Code civil¹⁶³⁸, le Conseil d'Etat pose que la charge financière des mesures à prendre pour la remise en état du 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 ». Le Conseil d'Etat met ainsi un terme au débat relatif à la place du détenteur dans l'obligation de remise en état et limite ainsi les possibilités d'élargissement du cercle des responsables (2).

2. La responsabilité de l'ayant-droit confirmée par le juge de cassation

La jurisprudence en matière de fusion d'entreprise illustre la possibilité qu'a l'autorité administrative de mettre en cause l'ayant-droit du dernier exploitant. En effet, le Conseil d'Etat a jugé de cette situation en janvier 2005¹⁶³⁹. En l'espèce, la société des hauts fourneaux de Rouen, responsable d'une exploitation polluante depuis le début des années 1940, s'était vue absorbée en 1976 par la société Lorraine d'investissements, elle-même absorbée par la société Sofiservice 7 ans plus tard. Le préfet a enjoint cette dernière de procéder à la réalisation d'une étude de diagnostic approfondie, à une

¹⁶³⁷ CE, 8 juillet 2005, *Aluisse Lonza*, req. n° 247976, *op. cit.*

¹⁶³⁸ L'article 2262 du Code civil dispose : « Toutes les actions tant réelles que personnelles se prescrivent par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

¹⁶³⁹ CE, 10 janvier 2005, *Société Sofiservice*, req. n° 252307; Concl. AGUILA Yann, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption ? », *BDEI*, n° 3, juillet 2005, p. 28-31 ; COURTIN Michel, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption de la société exploitante ? », *BDEI*, n° 2, avril 2005, p. 15-17 ; PELISSIER Gilles, « Les obligations de remise en état d'un site pollué après cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement sont mises à la charge de l'exploitant, y compris si la société qui assurait l'exploitation du site a disparu avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976 », *JCP A*, n° 9, 28 février 2005, p. 440-441 ; Note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 2, mars 2005, p. 449-450.

évaluation détaillée des risques et à la réalisation de travaux de remise en état du site. La société a immédiatement invoqué la cession des terrains à la Compagnie Parisienne des asphaltes en 1973 et la première fusion qui est intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976. Le Conseil d'Etat a rappelé sa jurisprudence antérieure selon laquelle les dispositions de l'article L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement s'appliquent aux « installations de la nature de celles soumises à autorisation sous l'empire de cette loi, alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées antérieurement à son entrée en vigueur dès lors que ces installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à cet article »¹⁶⁴⁰. En outre, « la circonstance que l'ancien exploitant ou son ayant-droit ait cédé les installations à un tiers n'est susceptible de l'exonérer de l'obligation de remise en état du site que si ce tiers s'est substitué à lui en qualité d'exploitant »¹⁶⁴¹. Il conclut que la fusion ayant entraîné la transmission universelle de patrimoine, la société absorbée n'a pas perdu son statut d'exploitant, la société absorbante se voit reconnaître la qualité de dernier exploitant et devient débiteur de l'obligation de remise en état. C'est donc en sa qualité d'ayant-droit, et non en sa qualité de détenteur que le Conseil d'Etat a pu valider la mise en cause de la responsabilité de la quatrième société absorbante de l'exploitant¹⁶⁴² par la Cour administrative d'appel¹⁶⁴³. L'autre élément important de cette décision est sans nul doute le fait que le juge a considéré que le traité d'apport partiel d'actifs constituait une formalité opposable à l'administration, alors même que la déclaration de changement d'exploitant n'avait pas été effectuée conformément aux dispositions législatives en vigueur¹⁶⁴⁴. Ainsi, lors d'une succession d'exploitants sur un même site, « la responsabilité liée à la remise en état

¹⁶⁴⁰ CE, 16 novembre 1998, *Ministre de l'environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes*, req. n° 182816, rec. Leb. p. 411 ; CE, 17 novembre 1999, *Société Sud-Loire Automobile*, req. n°188753.

¹⁶⁴¹ CE, 11 avril 1986, *Ministère de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, req. n° 62234, rec. Leb. p. 89 ; *RJE* n° 2-3, 1986, p. 292 ; CE, 8 septembre 1997, *SARL Serachrom*, req. n° 121904, rec. Leb. p. 950 ; *JCP A*, novembre 1997, p. 16 ; BOIVIN Jean-Pierre, « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, n° 2, mai 1998, p. 24-36.

¹⁶⁴² STEICHEN Pascale, « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1350.

¹⁶⁴³ CAA Douai, 3 octobre 2002, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ Société Sofiservice*, req. n° 00DA01020 ; *Environnement magazine*, n° 1618, juin 2003, p. 40 ; *Droit de l'environnement*, n° 108, mai 2003 p. 83-84.

¹⁶⁴⁴ CAA Lyon, 6 juillet 2006, *SA Rhodia Chimie*, req. n° 02LY01929 ; *Environnement magazine*, n° 1652, novembre 2006, p. 45.

d'un site se transmet aux absorbants successifs jusqu'à l'absorbant final »¹⁶⁴⁵, que la cession soit régulière au regard du Code de l'environnement¹⁶⁴⁶ ou de la pratique du droit des sociétés.

Nous constatons que les solutions retenues par les juges du fond tendent vers un même objectif : trouver un débiteur solvable pour dépolluer les sites exploités. A cette fin, les juges du fond utilisent différents fondements, parfois censurés par le juge de cassation. Retenir la responsabilité du propriétaire du terrain sur cette seule qualité paraît injustifié dans la mesure où il n'a pas la maîtrise des activités exploitées sur sa propriété. En revanche, retenir sa responsabilité sur la notion d'exploitation de fait paraît fort peu critiquable. La situation du propriétaire non exploitant évolue au gré de la jurisprudence, parfois *contra legem* (B).

B. L'évolution de la situation du propriétaire non exploitant au regard de l'obligation de remise en état : le recours à la notion d'exploitant de fait

La loi du 30 juillet 2003 a définitivement exclu le propriétaire de la sphère des débiteurs de l'obligation de remise en état du site¹⁶⁴⁷. En revanche, la loi ne faisait aucune référence au détenteur du site. Aussi aurait-on pu penser que le décret d'application de la loi le mentionne. Il n'en est rien. Le Conseil d'Etat s'est chargé d'exclure (définitivement ?) le détenteur comme débiteur de l'obligation de remise en état dans sa jurisprudence *Alusuisse Lonza*¹⁶⁴⁸. La jurisprudence *Zoegger*¹⁶⁴⁹ semble donc totalement obsolète. Pourtant, des solutions rendues par les juges d'appel depuis l'adoption de la loi persistent à mettre en cause le détenteur de l'exploitation.

¹⁶⁴⁵ TREBULLE François-Guy, « Entreprise et développement durable », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, Etude n° 12, p. 8.

¹⁶⁴⁶ CE, 20 mars 1991, *SARL Rodanet*, req. n° 83776, cité in STEICHEN Pascale, *idem*, p. 1346.

¹⁶⁴⁷ TREBULLE François-Guy, « Les sites pollués dans la loi relative à la prévention des risques technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 229-233.

¹⁶⁴⁸ CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976 *op. cit.*

¹⁶⁴⁹ CAA Lyon, 10 juin 1997, *M. Zoegger*, n° 95LY01435 et n° 96LY02017.

Un récent arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux a relancé le débat¹⁶⁵⁰. Dans un considérant issue de la lignée de la jurisprudence *Zoegger*, la Cour affirme qu' « *il incombe à l'exploitant d'une installation classée, à son ayant-droit ou à celui qui s'est substitué à lui, de mettre en oeuvre des mesures permettant de remettre en état le site qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement. A défaut d'exploitant présent et solvable, les obligations de remise en état doivent être mises à la charge du détenteur de l'installation classée* ». En l'espèce, la Cour n'applique pas ce principe puisqu'après s'être assurée que la société Unilever n'était ni détentrice de l'exploitation, ni propriétaire du terrain, elle conclut à l'absence de mise en cause de la société. L'arrêt en tire une force plus grande puisque le juge administratif dégage le principe pour ne pas l'appliquer¹⁶⁵¹.

Plus récemment, un arrêt du 2 août 2007 rendu par la Cour administrative de Nancy a mis en cause le petit-fils d'un propriétaire ayant exploité une gravière sur ses terres¹⁶⁵². Mais le raisonnement de la Cour n'est pas en contradiction avec les jurisprudences *SofiService* ou *Alusuisse Lonza* de 2005. En effet, la Cour n'a pas retenu la responsabilité de l'actuel propriétaire en cette qualité, mais en la qualité d'exploitant de fait. A l'origine des faits, un arrêté préfectoral du 2 février 2004 prescrivait à M. Romain X. la surveillance de la qualité des eaux souterraines à l'aval de l'ancienne carrière exploitée par sa famille. Le recours pour excès de pouvoir formé par Romain X. contre cet arrêté devant le tribunal administratif de Strasbourg fut rejeté par un jugement du 17 juin 2005. Devant le Conseil d'Etat, le requérant soutenait que l'administration ne pouvait légalement substituer le propriétaire du terrain à l'ancien exploitant aux seuls motifs (non établis) que ce dernier était absent ou insolvable. Par ailleurs, il soutenait que le juge de première instance avait commis une erreur de fait en le qualifiant de propriétaire des parcelles faisant l'objet des mesures préfectorales prises en l'application

¹⁶⁵⁰ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Société Unilever c/ MEDD*, n° 02BX01828 ; note DEHARBE David, « L'obligation de remise en état mise à la charge du détenteur de l'installation classée », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 367-268.

¹⁶⁵¹ On peut citer l'arrêt du Conseil d'Etat du 1996, *Moussa Koné* où le juge a dégagé un principe général de droit (interdiction de l'extradition dans un but politique) sans en faire application : CE, Ass., 3 juillet 1996, *Moussa Koné*, req. n° 169219.

¹⁶⁵² CAA Nancy, 2 août 2007, *M. Romain X. c/ Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable*, req. n° 05NC01103.

des articles L. 511-1¹⁶⁵³ et L. 512-17¹⁶⁵⁴ du Code de l'environnement. Après avoir rappelé les dispositions desdits articles, le juge d'appel observe tout d'abord, le bien fondé de la mesure préfectorale. Relevant les éléments de faits, non contestés sérieusement par le requérant, le Conseil d'Etat constate les dépôts de déchets depuis les années 1960 et les odeurs nauséabondes émanées de forages effectués sur le site. Partant, le juge estime que le préfet n'a pas méconnu ses pouvoirs de police en adoptant des mesures de remise en état, conformément aux dispositions du Code de l'environnement (article L. 512-17). Le juge statue ensuite sur la qualité d'exploitant du requérant. Il relève que jusqu'en 1956, les parcelles ont fait l'objet de l'exploitation d'une gravière par le grand-père du requérant, alors propriétaire. Le requérant est l'actuel propriétaire de ces parcelles, à l'exception de celle cédées à la commune en 1970. En 1956, le père du requérant a conclu un bail de 20 ans avec une société pour déposer des matériaux divers de remblais sur une partie de parcelles. Jusqu'en 1983, le requérant lui-même a autorisé plusieurs entreprises à déposer des remblais. Sur ces constats de faits, le juge déduit que le requérant est bénéficiaire du dépôt et exploitant d'une installation classée de déchets qu'il a repris sans autorisation. Dès lors, le préfet n'a pas commis d'erreur de droit puisque le requérant est exploitant de fait d'une installation classée pour la protection de l'environnement.

La Cour administrative d'appel n'a donc pas recouru à la notion de détenteur, comme elle a pu le faire précédemment. Elle l'a contournée en qualifiant le propriétaire d'exploitant de fait. Même si le site n'a auparavant fait l'objet d'aucune mesure de déclaration ou d'autorisation, il est aujourd'hui considéré comme une décharge au sens de l'activité n° 167 de la nomenclature ICPE : déchets industriels provenant d'une installation classée. La Cour a-t-elle effectué une application trop extensive de l'article L. 511-1 du Code ? Cet article dispose « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les (...) dépôts (...) et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé,*

¹⁶⁵³ L'article L. 511-1, al. 1 du Code de l'environnement précise le champ d'application de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ainsi que les intérêts qu'elle protège (commodité du voisinage, santé, sécurité, salubrité publiques, etc...).

¹⁶⁵⁴ L'article L. 512-17 du Code de l'environnement impose la remise en état du site à la cessation d'activités et précise les conditions dans lesquelles elle s'effectue.

la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement (...) ». En l'espèce, il s'agissait d'un dépôt de déchets dont la nature pouvait présenter des dangers pour la santé publique et l'environnement, selon un rapport du 15 octobre 2003 établi par la DRIRE d'Alsace. Par ailleurs, ces états de faits n'étaient pas « sérieusement » contestés par le requérant. La généralité des termes employés par le législateur permet au juge d'appliquer extensivement l'article L. 511-1 du Code de l'environnement pour qualifier le dépôt de déchets d'installation classée. Partant, le juge faisait application de sa jurisprudence relative à l'exploitant de fait¹⁶⁵⁵ pour qualifier le propriétaire du terrain d'exploitant et lui prescrire les mesures nécessaires à la protection de l'environnement.

S'il était bénéficiaire du dépôt, il ne semble pas que le requérant ait été considéré comme détenteur des déchets, auquel cas, sur le fondement de la loi de 1975 relative aux déchets, il avait l'obligation légale de les éliminer, qu'ils soient entreposés sur une ICPE ou non¹⁶⁵⁶. Par ailleurs, si le préfet avait prescrit les mesures de surveillance des eaux sur le fondement des dispositions du Code relatives à la protection du milieu aquatique, il aurait pu, légalement prescrire lesdites mesures au propriétaire du terrain, expressément visé à l'article L. 211-5 al. 2 du Code de l'environnement.

Dans la perspective d'identifier un débiteur solvable, les juges n'hésitent pas à recourir à différentes méthodes pour trouver un fondement juridique à la mise en cause de la responsabilité du propriétaire du site. Les juges utilisent les lacunes et les imprécisions des textes pour justifier des solutions jurisprudentielles critiquables. Les différents fondements retenus, aussi discutables soient-ils, permettent dans une certaine mesure d'éviter la censure du juge de cassation. Le statut juridique du propriétaire est donc un statut incertain, changeant qui ne le met pas à l'abri d'éventuelles charges

¹⁶⁵⁵ CE, 21 février 1997, *Ministre de l'environnement c/ SA Wattlez*, req. n° 160787 ; CARLIER Erik, « Qui est responsable de la remise en état d'un site pollué ? », *Droit de l'environnement*, n° 47, avril 1997, p. 5-7.

¹⁶⁵⁶ BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « La nouvelle géographie juridique des sites industriels pollués : points de relief et zones de méandres de l'obligation de remise en état », *Droit et ville*, n° 62/2006, p. 19.

financières, malgré le principe de responsabilité du dernier exploitant. A ces incertitudes se mêlent aujourd'hui celles du statut juridique des terres polluées qui pourrait conduire à mettre en cause la responsabilité du propriétaire du site. Qualifiées de déchets par la Cour de Justice des Communautés Européennes en 2004¹⁶⁵⁷, puis par le Conseil d'Etat en 2007¹⁶⁵⁸, le propriétaire du terrain peut désormais se voir imposer la remise en état du site par le biais de la police relative à l'élimination des déchets¹⁶⁵⁹. Les conséquences sont importantes puisque le maire, compétent en matière de police spéciale « déchets », pourra prescrire des mesures de dépollution au propriétaire du site. La solution de la Cour de Justice ne manquera pas de poser de nombreuses questions de compatibilité avec les législations nationales. Nous savons qu'il n'existe pas encore d'harmonisation communautaire des règles relatives aux sols contaminés. La cacophonie juridique des Etats membres en la matière devra être résolue pour permettre une application harmonisée de la jurisprudence communautaire (Section 2).

¹⁶⁵⁷ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

¹⁶⁵⁸ CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492 ; Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655 ; Comm. LEPAGE Corinne, HUGLO Christian, MAITRE Marie-Pierre et MITEVA Eléna, « Sols pollués : les polices parallèles », *Environnement et technique*, n° 271, novembre 2007, p. 54-56 ; Comm. BILLET Philippe, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *JCP A*, n° 26, 25 juin 2007, comm. n° 2169.

¹⁶⁵⁹ Article L. 541-2 du Code de l'environnement.

Section 2. La qualification des terres polluées en déchets : vers une légitimation de la responsabilité du propriétaire du sol pollué

C'est à l'occasion d'une question préjudicielle posée par les juridictions belges que la Cour de Justice des communautés européennes (ci-après, CJCE) a rendu sa décision : les terres polluées, même non excavées, sont des déchets au sens de la législation communautaire. Pour aboutir à cette solution, la Cour a appliqué une méthode inductive, prenant en compte les objectifs fixés par les Traités et les réglementations relatives à la protection de l'environnement. L'étude détaillée du texte de l'arrêt souligne le raisonnement suivi par la Cour (§1). Portant sur une matière entièrement développée par les législations nationales et ne faisant encore l'objet d'aucune communautarisation, on devine d'ores et déjà les difficultés pratiques d'application de la solution des juges. De portée générale et obligatoire, la décision de la Cour de justice doit être appliquée par les Etats membres. Si l'on mesure les conséquences de cette application en droit français, notamment sur le statut et la responsabilité du propriétaire du site contaminé, nous verrons aussi que c'est parfois toute la législation en vigueur dans d'autres Etats membres de l'Union qui devra être modifiée (§2). C'est pourquoi il est nécessaire d'encourager l'adoption de dispositions communautaires sur cette problématique.

§1. La qualification des terres polluées en déchet : l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004

Par sa décision du 7 septembre 2004 dans l'affaire dite « Van de Walle »¹⁶⁶⁰, la Cour de Justice des Communautés européennes définit les terres polluées par des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle comme des déchets au sens de la directive 75/442¹⁶⁶¹ du Conseil, article 1^{er}, a).

Voici les faits de l'espèce. Au début des années 1990, un immeuble Bruxellois appartenant à la Région de Bruxelles-Capitale fit l'objet de travaux de rénovation. Le chantier fut interrompu en 1993 à la suite de la découverte d'infiltrations d'eaux polluées par des hydrocarbures dans la cave de l'immeuble. Les infiltrations furent identifiées comme provenant de l'immeuble voisin où était installée une station-service de l'enseigne Texaco. La station-service était exploitée depuis 1988 par un gérant en vertu d'une convention d'exploitation qui prévoyait que les bâtiments, terrains, matériels et mobiliers d'exploitation étaient mis à la disposition du gérant par Texaco. Le gérant exploitait la station-service pour son propre compte, mais il n'avait pas le droit d'apporter de modification aux lieux sans l'autorisation écrite préalable de Texaco, qui approvisionnait la station-service en produits pétroliers. Après la découverte de la fuite d'hydrocarbures, qui résultait de défauts dans les installations de stockage de la station-service, Texaco a considéré que l'exploitation n'était plus possible et a décidé, en invoquant une faute grave du gérant, de résilier le contrat de gérance en avril 1993.

¹⁶⁶⁰ CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », *Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others*, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

¹⁶⁶¹ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.

La société Texaco a procédé à des travaux d'assainissement des sols, mais ceux-ci n'ont pas été jugés suffisants par la Région de Bruxelles-Capitale pour mener à bien son projet de rénovation. La Région a donc pris en charge l'achèvement de la dépollution des sols. Les agissements de Texaco sont apparus susceptibles de constituer des infractions à l'ordonnance du 7 mars 1991 sur les déchets¹⁶⁶². Ainsi, l'administrateur délégué de Texaco, M. Van de Walle et la société Texaco, notamment, ont été poursuivis devant le Tribunal correctionnel de Bruxelles qui les a relaxés et a mis la société hors de cause. Le ministère public et le propriétaire de l'immeuble, partie civile en première instance, ont interjeté appel de ce jugement. La Cour d'appel de Bruxelles a estimé que, pour être sanctionnés selon l'article 22¹⁶⁶³ de l'ordonnance du 7 mars 1991 sur les déchets, « *les agissements des prévenus devaient s'analyser comme un abandon de déchets* »¹⁶⁶⁴ conformément à l'article 8¹⁶⁶⁵ de la même ordonnance.

Analysant les éléments de faits, la Cour d'appel a tout d'abord relevé que ni l'approvisionnement de la station-service, ni l'essence livrée par la société ou les citernes enfouies dans le sol après les travaux d'assainissement réalisés par Texaco, ne constituaient un abandon de déchets. En effet, au sens de l'article 2.1° de l'ordonnance du 7 mars 1991 précitée, le déchet est une « *substance ou un objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ». Rejetant ces éléments, elle s'est ensuite demandée si un sous-sol pollué à la suite d'un déversement accidentel d'hydrocarbures pouvait être considéré comme un déchet, en prenant le soin de mentionner ses doutes quant à cette qualification, dans la mesure où les terres concernées n'étaient ni excavées, ni traitées. Après avoir indiqué que la définition de « déchet » de l'ordonnance était la reprise textuelle de celle de la directive

¹⁶⁶² Ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, Moniteur Belge, 23 avril 1991, p. 8407, modifiée par l'ordonnance du 19 février 2004, Moniteur Belge, 13 mai 2005, p. 22905.

¹⁶⁶³ Article 22, §1 : « *Est puni d'une amende de cent à dix mille francs celui qui aura abandonné ses propres déchets en infraction à l'article 8 de la présente ordonnance. S'il s'agit de déchets dangereux, l'amende est de deux cents à vingt mille francs* ».

§2 : « *Est puni d'un emprisonnement de un mois à six mois et d'une amende de deux cents à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement celui qui aura abandonné des déchets autres que ses propres déchets, en infraction de l'article 8 (...)* ».

¹⁶⁶⁴ BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », RJE, n° 3/2005, p. 310.

¹⁶⁶⁵ L'article 8 dispose : « *Il est interdit d'abandonner un déchet dans un lieu public ou privé en dehors des emplacements autorisés à cet effet par l'autorité administrative compétente ou sans respecter les dispositions réglementaires relatives à l'élimination des déchets* ».

communautaire n° 75/442¹⁶⁶⁶ et que les catégories de déchets fixées par son annexe étaient strictement les mêmes que celles de l'annexe I de la même directive, la Cour a décidé de surseoir à statuer et de poser deux questions préjudicielles à la Cour de Justice des Communautés Européennes (points 22 et 23) :

- d'une part, les hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines peuvent-ils être considérés comme des déchets au sens de l'article 1 sous a) de la directive n° 75/442 et les terres ainsi polluées peuvent-elles recevoir également la qualification de déchets au sens de la même disposition y compris lorsqu'elles n'ont pas été excavées ?
- d'autre part, selon les circonstances du litige, la société pétrolière approvisionnant la station-service peut-elle être regardée comme productrice ou détentrice d'éventuels déchets au sens de l'article 1 sous b) et c) de la directive n° 75/442 ?

Dans son arrêt, la Cour retient une approche fonctionnelle de la notion de déchets (A). Elle estime que les hydrocarbures déversés accidentellement sont des déchets, de même que les terres qu'ils ont polluées, y compris lorsque ces terres n'ont pas encore été excavées. Autrement dit, le déchet, bien meuble par définition devient immobilisé (B). Par ailleurs, la société pétrolière approvisionnant la station-service ne peut être considérée comme détentrice des déchets que si la fuite des installations de stockage de la station-service, qui est à l'origine des déchets, lui est imputable.

A. L'approche fonctionnelle de la définition du déchet

La notion communautaire de déchet est évolutive. La CJCE s'est longtemps attachée à définir ce que n'était pas un déchet, plutôt que d'en donner une définition positive. Elle retenait une approche dérivée en les désignant comme des « *objets de*

¹⁶⁶⁶ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

nature particulière »¹⁶⁶⁷ et des « *produits dont la circulation, conformément à l'article 30 du Traité, ne devrait pas, en principe, être empêchée* »¹⁶⁶⁸. La Cour retient le statut du déchet plutôt que sa qualification. De même, dans un arrêt de 1990¹⁶⁶⁹, la Cour juge qu'une « *réglementation nationale qui adopte une définition de la notion de déchet comme excluant les substances et objets de réutilisation économique n'est pas compatible avec les directives n° 75/442 et 78/319 du Conseil* », mais ne définit pas la notion de déchet en tant que tel. La jurisprudence communautaire a toujours considéré que la notion de déchet devait s'interpréter de façon extensive, dans une optique de protection élevée de l'environnement. A cet égard, plus que la nature du déchet lui-même, elle attache une importance considérable à la volonté de se défaire. Avec l'arrêt *Van de Walle*, les juges communautaires franchissent un pas supplémentaire puisqu'ils considèrent désormais qu'un dessaisissement, dénué de toute volonté, peut entraîner la qualification juridique de déchet (1). L'appréhension subjective de la défection répond au souci d'aboutir à l'effectivité de la législation communautaire relative à la protection de l'environnement. Ce faisant, la Cour opte pour une interprétation téléologique des textes permettant d'aboutir à la solution recherchée : la qualification des terres polluées comme déchets (2).

1. D'une volonté de se défaire au dessaisissement accidentel

Aux termes de la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets modifiée¹⁶⁷⁰, le déchet se définit comme « *toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur* »¹⁶⁷¹. La Cour a

¹⁶⁶⁷ CJCE, 9 juillet 1992, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. n° C-2/90, rec. CJCE, p. I-4431, point 30.

¹⁶⁶⁸ CJCE, 17 mars 1993, *Commission c/ Conseil*, aff. n° C-155/91, rec. CJCE, p. I-939, point 12.

¹⁶⁶⁹ CJCE, 28 mars 1990, *Procédures pénales c/ Vessoso et Zanetti*, aff. n° C-206/88 et C-207/88, rec. CJCE, p. I-1461, point 9.

¹⁶⁷⁰ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

¹⁶⁷¹ Nous rappellerons que la directive n° 75/442/CE (*op. cit.*) a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la Directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, modifiant la directive n° 75/442 CEE relative aux déchets, JOCE L. 78, 26 mars 1991, p. 32 ou la directive n° 2006/12 CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets, JOUE L114, 27 avril 2006, p. 9. Le déchet est défini par cette directive comme « *toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (article 1er, 1. a.).

jugé dans un premier temps que le champ d'application de la directive et par là même, de la notion de déchet, dépend de la signification du terme « *se défaire* »¹⁶⁷². On ne peut effectivement pas se référer à la liste figurant à l'annexe I de la directive qui comprend l'énumération non exhaustive de substances et qui ne présente qu'une valeur indicative¹⁶⁷³. Elle a ensuite considéré que le verbe « *se défaire* » ne peut pas être interprété de manière restrictive dans la mesure où « *l'existence réelle d'un déchet au sens de cette directive doit (...) être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de ladite directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité* »¹⁶⁷⁴.

La première étape de l'évolution jurisprudentielle sur la notion de déchet va s'opérer avec l'affaire dite des « déchets wallons »¹⁶⁷⁵. La Cour insiste sur la volonté de se défaire du déchet (point 26), en précisant qu'il englobe « *l'élimination et la valorisation d'une substance ou d'un objet* » (point 27). Elle en conclut que « *la notion de déchet n'exclut en principe aucun type de résidus, de sous-produit industriels ou d'autres substances résultant de processus de production* » (point 28).

Par la suite, la Cour donne une place centrale à l'acte de se défaire dans la définition du déchet en réinterprétant la définition donnée par la directive 75/442/CEE¹⁶⁷⁶ dans un arrêt ARCO et EPON du 15 juin 2000¹⁶⁷⁷ : « *toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ». Dans cet arrêt, la Cour rompt le lien entre qualification et opération¹⁶⁷⁸ en

¹⁶⁷² CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c/ Région Wallonne*, aff. C-129/96, rec. CJCE, p. I-7411; CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveysyön kuntayhtymän hallitus*, aff. C-9/00, rec. CJCE, p. I-3533.

¹⁶⁷³ Preuve en est de la rubrique Q 16 de l'annexe qui comporte « *toute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus* » : Conclusions de l'avocat général, Julian KOKOTT du 13 mars 2008, sur CJCE, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c/ Total France SA*, aff. C-188/07, JOUE C 209, 15 août 2008, p. 10, spéc. point 40 ; LEPAGE Corinne et HUGLO Christian, « Les secrets de l'affaire Commune de Mesquer / Total France », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, Repère 8 ; GRARD Loïc, « L'affaire Erika sous l'angle des déchets », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 42-43 ; *Droit de l'environnement*, n° 160, juillet-août 2008, Panorama de jurisprudence, p. 5.

¹⁶⁷⁴ CJCE, 15 juin 2000, *ARCO Chemie Nederland Ltd et Ministre Van Volkuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1ère espèce) et Vereniging Dorpsbelang hees et a. (EPON) (2ème espèce)*, aff. jointes n° C-418/97 et C-419/97, rec. CJCE, p. I-4475 ; Obs. STEICHEN Pascale, *Aménagement-environnement*, n° 1/2001, p. 30 ; *Revue des affaires européennes*, n° 2/2001-2002, p. 250.

¹⁶⁷⁵ CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c/ Région Wallonne*, *op. cit.*

¹⁶⁷⁶ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

¹⁶⁷⁷ CJCE, 15 juin 2000, *ARCO (1ère espèce) et EPON (2ème espèce)*, aff. jointes n° C-418/97 et C-419/97, *op. cit.*

¹⁶⁷⁸ BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, 3/2005, p. 312.

affirmant que les annexes de la directive qui décrivent des méthodes de valorisation ou d'élimination « n'[ont] pas pour conséquence nécessaire que toute substance traitée selon l'une de ces méthodes devrait être considérée comme un déchet »¹⁶⁷⁹. Ainsi, « l'existence réelle d'un déchet au sens de cette directive doit cependant être vérifiée au regard de l'ensemble des circonstances, en tenant compte de l'objectif de ladite directive et en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité »¹⁶⁸⁰. C'est ainsi qu'en 2002, dans l'arrêt *Palin Granit*¹⁶⁸¹, elle dissocie la nature de la substance de la volonté de son détenteur en soulignant que « la qualification de déchets résulte avant tout, (...) du comportement du détenteur selon qu'il souhaite ou non se défaire des substances considérées »¹⁶⁸² et que dès lors, « le champ d'application de la notion de déchet dépend de la signification du terme «se défaire» »¹⁶⁸³.

La Cour abandonne cette analyse subjective¹⁶⁸⁴ dans l'arrêt *Van de Walle*. Si la volonté de faire produire des effets de droit qui s'attachait à la défection était interprétée largement par la Cour depuis ses jurisprudences *Inter-environnement Wallonie* et *Palin Granit*, la jurisprudence *Van de Walle* opère le glissement d'un acte juridique vers un fait juridique par raisonnement inductif. En l'espèce, la pollution résulte d'un déversement accidentel. Or, si l'on se réfère aux précédents arrêts de la Cour en la matière, le déversement accidentel d'hydrocarbures ne constitue pas une volonté de se défaire. Pourtant, la Cour affirme que « le verbe " se défaire " doit être interprété à la lumière de l'objectif de la directive n° 75/442 qui (...) est la protection de la santé de l'homme et de l'environnement contre les effets préjudiciables causés par le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, ainsi qu'à celle de l'article 174 paragraphe 2, CE, qui stipule que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur des principes de précaution et d'action préventive » (point 45). La Cour confirme ainsi les positions adoptées dans les affaires *Vessoso* et *Zanetti* précitées¹⁶⁸⁵.

¹⁶⁷⁹ CJCE, 15 juin 2000, *ARCO Chemie Nederland Ltd*, *op. cit.*, point 51.

¹⁶⁸⁰ *Idem*, point 73.

¹⁶⁸¹ CJCE, 18 avril 2002, *op. cit.*

¹⁶⁸² *Idem*, point 22.

¹⁶⁸³ *Ibidem* citant CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c/ Région Wallonne*, *op. cit.*

¹⁶⁸⁴ TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 32.

¹⁶⁸⁵ CJCE, 28 mars 1990, *Procédures pénales c/ Vessoso et Zanetti*, *op. cit.*

Elle en conclut que les hydrocarbures sont des « *substances que [le détenteur] n'avait pas l'intention de produire et dont il se défait, fût-ce involontairement, à l'occasion d'opérations de production ou de distribution les concernant* », donc des déchets. La Cour efface toute volonté du détenteur dans l'acte de se défaire. La perte accidentelle du bien n'est plus un obstacle à la qualification de déchet, nonobstant le fait que le détenteur n'ait fait preuve d'aucune volonté dans le dessaisissement du bien. Comme le soulignent François-Guy Trébulle et Laurent Fonbaustier, on peut désormais s'interroger « *sur la qualification du propriétaire des hydrocarbures qui les fait acheminer dans des conditions discutables : n'est-il pas alors producteur des déchets ?* »¹⁶⁸⁶.

L'approche téléologique retenue par la Cour pour définir le déchet a pour objectif de permettre une application raisonnable et utile de la directive n° 75/442/CEE, associant ainsi faisceau d'indices et fonctionnalités (2).

2. L'effet utile comme clé de lecture de la notion de déchet

L'effet utile devient donc la clé de finalisation de la définition du déchet et par là même, une technique d'interprétation du droit destinée à pallier l'insuffisance de la règle écrite. On rappellera que l'effet utile est fondé sur « *la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause* »¹⁶⁸⁷ et qu'il « *se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire* »¹⁶⁸⁸. La Cour donne ainsi un cadre d'interprétation de la notion de déchet afin que les Etats membres n'aillent pas à l'encontre de l'objectif et de l'efficacité de la directive¹⁶⁸⁹.

¹⁶⁸⁶ TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *ibidem*.

¹⁶⁸⁷ CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn c. Home office*, aff. C-41/74, rec. CJCE, 1974, p. 1337, point 12.

¹⁶⁸⁸ CJCE, 6 octobre 1970, *Franz Grad c/ Finanzamt Traunstein - Q.P. Finanzgericht de Munich*, aff. C-9/70, rec. CJCE, 1970, p. 825, point 5 et CJCE, 19 janvier 1982, *Becker c/ Finanzamt Münster – Innenstad*, aff. n° C-8/81, rec. CJCE, 1982, p. 53, point 23.

¹⁶⁸⁹ BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », RJE, 3/2005, p. 314.

L'interprétation finaliste de la directive est justifiée très explicitement par la Cour. Si les hydrocarbures accidentellement déversés et à l'origine de la pollution du site n'étaient pas considérés comme des déchets, « *leur détenteur serait soustrait aux obligations de la directive 75/442 que les Etats membres mettent à sa charge en contradiction avec l'interdiction d'abandonner, de rejeter et d'éliminer de façon incontrôlée des déchets* » (point 49). La CJCE doit donc qualifier les hydrocarbures de déchets pour qualifier les terres polluées : les hydrocarbures mélangés au sol sont des déchets et doivent être retraités. Le sol est souillé par les hydrocarbures et les hydrocarbures ne sont pas séparables des terres polluées. Ils ne peuvent donc être revalorisés que si les terres font également l'objet d'un traitement de décontamination. L'objectif est d'aboutir à une qualification juridique des terres polluées et la qualification des hydrocarbures en tant que déchet est une étape obligatoire.

Pour cela, la Cour va élargir son faisceau d'indices et y intégrer un nouvel élément¹⁶⁹⁰ : le résidu de production¹⁶⁹¹. La Cour affirme que « *lorsque la substance ou l'objet en cause constituent un résidu de production, c'est à dire un produit qui n'a pas été recherché comme tel en vue d'une utilisation ultérieure et que le détenteur ne peut réutiliser sans transformation préalable dans des conditions économiquement avantageuses, ceux-ci doivent être analysés comme une charge dont le détenteur se défait* »¹⁶⁹² (point 46). Au point 47, elle qualifie les hydrocarbures accidentellement renversés de résidus de production puisqu'ils ne constituent pas un produit réutilisable sans transformation. La Cour avait déjà souligné que lorsque la production de l'objet résulte d'un choix délibéré, il ne peut être considéré comme un résidu de production¹⁶⁹³. L'idée de production occupe une place essentielle dans la définition du résidu. Or en

¹⁶⁹⁰ *Idem*, p. 315.

¹⁶⁹¹ Notons que le résidu de production n'est pas nécessairement un déchet : CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, aff. C-9/00, JOUE C. 144 du 15 juin 2002, p. 4 ; rec. CJCE, 2002, p. I-3533, point 36 et s. ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit, du 21 février 2007, COM (2007) 59 final (non publiée au JOUE), § 3.2.

¹⁶⁹² Dans ce considérant, la Cour reprend les critères posés dans sa jurisprudence *Palin Granit* (CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit*, *op. cit.*, point 37). Le premier critère est celui de la qualification de l'objet comme résidu de production. Si le producteur n'a pas eu l'intention d'obtenir le résidu, alors il peut être qualifié de déchet, sous réserve de remplir les deux autres conditions : l'impossibilité de réutilisation sans transformation préalable et la continuité du processus de production (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit, du 21 février 2007, COM (2007) 59 final (non publiée au JOUE), § 3.3).

¹⁶⁹³ CJCE, ord., 15 janvier 2004, *Saetti et Friedani*, aff. n° C-235/02, JOUE C 94, 17 avril 2004, p. 13.

l'espèce, le déversement accidentel des hydrocarbures ne constitue en rien une opération de production. La Cour établit donc une nouvelle activité susceptible de donner lieu à la production de résidu : la distribution¹⁶⁹⁴. La fuite des cuves étant liée à une opération de distribution de carburant, elle peut conclure que les hydrocarbures sont des résidus issus d'un processus de distribution et donc des déchets¹⁶⁹⁵.

Si la Cour a utilisé une voie sinueuse pour qualifier les hydrocarbures de déchets, c'est moins pour cette qualification que pour la contamination des terres concernées. Si les hydrocarbures ne sont pas des déchets, on ne pourrait pas conclure à une décontamination des terres polluées par lesdits hydrocarbures qui doivent être revalorisés et éliminés. Il paraît donc impossible d'apprécier séparément hydrocarbures et terres polluées par eux. Se pose dès lors la question de savoir si le sol ainsi pollué doit lui-même être qualifié de déchet (B).

B. La mobilisation *in futurum* du déchet¹⁶⁹⁶

La prise en considération des sols pollués par le droit communautaire est très récente¹⁶⁹⁷. La Commission européenne a posé les jalons d'une politique de protection des sols en 2002¹⁶⁹⁸, proposé une directive en 2006¹⁶⁹⁹ rejetée en décembre 2007 par le Conseil de l'Union européenne¹⁷⁰⁰. Auparavant, on trouvait quelques éléments épars

¹⁶⁹⁴ BILLET Philippe, *op. cit.*, p. 316.

¹⁶⁹⁵ Nous précisons que la communication interprétative de la Commission européenne sur la notion de déchet n'identifie pas les résidus de production comme pouvant être des résidus de distribution (§ 2.1) : COM (2007) 59 final, *op. cit.*

¹⁶⁹⁶ BILLET Philippe, *op. cit.*, p. 319 ; TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *RDI*, janvier-février 2005, p. 35

¹⁶⁹⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1 « Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols », p. 179 s.

¹⁶⁹⁸ Communication « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols » du 16 avril 2002, COM (2002) 179 final, (non publiée).

¹⁶⁹⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée au JO) et Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

¹⁷⁰⁰ Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni n'ont pas accepté le texte présenté. Voir le site de l'observatoire législatif, Procédure n° COD/2006/0086, communiqué du 20 décembre 2007 :

relatifs aux sites pollués, notamment à la suite d'une cessation d'activité dans la directive communautaire de 1996 portant sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution¹⁷⁰¹. Elle précise que les Etats membres doivent s'assurer que « *les mesures nécessaires soient prises lors de la cessation définitive des activités afin d'éviter tout risque de pollution et afin de remettre le site de l'exploitation dans un état satisfaisant* » (article 3, f.). De même, l'autorisation d'exploiter « *doit comporter des valeurs limites d'émission pour les substances polluantes (...) susceptibles d'être émises par l'installation concernée en quantité significative eu égard à leur nature et à leur potentiel de transferts de pollution d'un milieu à l'autre (eau, air, sol)* » (article 9)¹⁷⁰².

La directive 2004/35 relative à la responsabilité environnementale¹⁷⁰³ apporte une ébauche de définition du site pollué. Son champ d'application concerne « *les dommages affectant les sols, à savoir 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* » (article 2). Toutefois, elle prévoit un certain nombre d'exclusions¹⁷⁰⁴, dont les dommages intervenus lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, événement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci (article 17).

La Cour répond en partie, aux interrogations concernant la définition des sols pollués. Au point 52 de l'arrêt, elle déduit de la qualification des hydrocarbures que « *la même qualification de déchets, au sens de la directive 75/442, s'impose pour le sol contaminé à la suite d'un déversement accidentel d'hydrocarbures. En effet, dans un tel cas, ces derniers ne sont pas séparables des terres qu'ils ont polluées et ne peuvent être*

<http://www.europarl.europa.eu/oeil>

¹⁷⁰¹ Directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L. 257, 10 octobre 1996, p. 26. Notons que cette directive fut remplacée par la directive n° 2008/1/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOUE L. 24, 29 janvier 2008, p. 8.

¹⁷⁰² Les dispositions des articles 3.f et 9 de la directive n° 96/61/CE (*op. cit.*) ont été reprises par la directive n° 2008/1/CE précitée, articles 3.f et 9.3.

¹⁷⁰³ Directive 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, JOUE L. 143, 30 avril 2004, p. 56.

¹⁷⁰⁴ Les exclusions sont mentionnées à l'article 4 de la directive. On peut citer les dommages causés par les conflits armés, les dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant le 30 avril 2007 (date de transposition de la directive dans les Etats membres), les dommages causés par les activités menées dans l'intérêt de la défense nationale etc...

valorisés ou éliminés que si ces terres font également l'objet des opérations nécessaires de décontamination ». La Cour poursuit en insistant sur l'effet utile de la directive : « *cette interprétation est la seule qui garantisse le respect des objectifs de protection des milieux naturels et d'interdiction d'abandon des déchets* ». Les terres polluées acquièrent ainsi la qualification du polluant même si elles ne sont pas excavées : « *les terres polluées étant considérées comme des déchets du seul fait de leur contamination accidentelle par les hydrocarbures, leur qualification de déchets ne dépend pas de la réalisation d'autres opérations qui incomberaient à leur propriétaire ou que ce dernier déciderait d'engager. La circonstance que ces terres ne sont pas excavées est donc sans incidence sur leur qualification* » (point 53).

Le déchet n'est donc pas nécessairement un bien meuble. Il semble qu'en l'espèce, la Cour raisonne *in futurum*, en considérant que les terres polluées feront l'objet d'une extraction et deviendront des biens meubles. On parlera alors de mobilisation par anticipation¹⁷⁰⁵. Or, en se référant aux textes, nous constatons que la directive 75/442/CEE¹⁷⁰⁶ dans son préambule, concerne uniquement les meubles : « *une réglementation efficace et cohérente de l'élimination des déchets qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires et qui n'affecte pas les conditions de concurrence devrait s'appliquer aux biens meubles dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur* » (6ème considérant). Mais là encore, la Cour emploie un raisonnement inductif pour garantir le respect des objectifs de protection de l'environnement. Ainsi, pour qualifier les terres excavées de déchets, il faut imposer leur excavation et donc les considérer avant tout comme des immeubles. La mobilisation est donc circonscrite aux terres effectivement polluées par les hydrocarbures. La doctrine¹⁷⁰⁷ souligne le renversement qui est opéré par la Cour : « *là où le principal était traditionnellement regardé comme le sol, ce sont désormais les déchets qui le sont* ». La Cour justifie cette solution par la référence au point Q4 de l'annexe 1 de la directive qui considère comme des déchets des « *[m]atières accidentellement déversées, perdues ou ayant subies tout autre incident y compris toute*

¹⁷⁰⁵ BILLET Philippe, *op. cit.*, p. 319.

¹⁷⁰⁶ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

¹⁷⁰⁷ TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *op. cit.*, p. 35.

matière (...) contaminés par suite de l'incident en question »¹⁷⁰⁸. Le sol peut-il être considéré comme une matière ?

Raisonnons par analogie avec la notion de produit en droit français. Tel qu'issu de la loi du 19 mai 1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux¹⁷⁰⁹, l'article 1386-3 du Code civil dispose : « *est un produit tout bien meuble, même s'il est incorporé dans un immeuble, y compris les produits du sol, de l'élevage, de la chasse et de la pêche (...)* ». Ce dernier texte conduit à admettre l'idée que « *tous les biens sont produits, à l'exception du sol* »¹⁷¹⁰. En effet, l'article 518 du Code civil précise que « *[l]es fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature* »¹⁷¹¹. Samuel Becquet le souligne dans sa thèse¹⁷¹² : « *[t]ous les biens corporels, hormis le sol, sont susceptibles de recevoir la qualification de produit* »¹⁷¹³. L'auteur entend par produit, un bien meuble corporel trouvant son origine dans un acte de production, un fait d'industrie¹⁷¹⁴. Le sol ne peut donc être qualifié de produit. *A priori*, un raisonnement similaire pourrait être tenu pour la qualification du sol comme matière. Pourtant, la Cour n'a pas adopté ce raisonnement et la solution remet en cause la *summa divisio* meuble-immeuble telle qu'on l'a connaît en droit français¹⁷¹⁵.

La Cour précise que le déchet peut être un résidu de production, « *c'est à dire un produit qui n'a pas été recherché comme tel* » et que le détenteur ne peut réutiliser sans transformation (point 46). Au point 52 de l'arrêt, elle souligne que la qualification de déchet s'impose pour le sol contaminé et que l'absence d'excavation des terres pollués est sans incidence sur leur qualification de déchets. Partant, le sol pollué, immeuble semble constituer également un produit. Les deux conceptions peuvent être conciliées à partir du moment où l'on considère que le sol pollué est un déchet s'il est destiné à être excavé. Cette solution qui consiste à mobiliser le sol par anticipation permet d'exclure la

¹⁷⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁰⁹ Loi n°98-389, du 19 mai 1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, JO n° 117, 21 mai 1998, p. 7744.

¹⁷¹⁰ MOLFESSIS Nicolas, « Les produits en cause », in « La responsabilité du fait des produits défectueux-La loi du 19 mai 1998 », *LPA*, n° 155, 28 décembre 1998, p. 20.

¹⁷¹¹ TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *op. cit.* p. 35.

¹⁷¹² BECQUET Samuel, *Les biens industriels*, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, 2005, Tome 448, Paris, 531 p.

¹⁷¹³ *Idem*, p. 6.

¹⁷¹⁴ *Idem*, p. 5.

¹⁷¹⁵ *Idem*, p. 6.

qualification de déchet pour le sol pollué *in situ*. Seules les terres destinées à être excavées, et donc individualisables seront alors qualifiées de déchet. C'est ce qui ressort des conclusions de l'avocat général : en partant du postulat que le sol constitue une matière, Julian Kokott précise qu' « *il ne s'agit pas en l'espèce du sol comme élément naturel indéterminé, mais d'une quantité précisément définissable de terre dont émane un risque pour le sol environnant* » (point 31). L'individualisation des terres contaminées permet, en quelque sorte, d'activer la mobilisation par anticipation¹⁷¹⁶. Immeuble par nature, les terres polluées sont des meubles *in futurum*, opération réalisée par le fait juridique de pollution¹⁷¹⁷. Selon la Cour, « *[l]a qualification de déchets, en ce qui concerne les terres polluées par les hydrocarbures, dépend donc bien de l'obligation qu'a la personne à l'origine du déversement accidentel de ces substances de se défaire de celles-ci* » (point 52).

Cette analyse, qui conditionne la qualification juridique du bien à son traitement futur, semble à première vue contradictoire avec les dispositions de l'arrêt. En effet, au point 53, la Cour souligne que la qualification des terres polluées comme déchets résulte du seul fait de pollution accidentelle et qu'elle « *ne dépend pas de la réalisation d'autres opérations qui incomberaient à leur propriétaire ou que ce dernier déciderait d'engager* ». Elle poursuit : « *La circonstance que ces terres ne sont pas excavées est (...) sans incidence sur leur qualification de déchets* ». Le fait juridique de pollution entraînerait donc la qualification de déchet, indépendamment de sa dépollution future. Néanmoins, la conclusion ne doit pas être trop hâtive. Au point 52, la Cour applique le principe pollueur-payeur en posant un critère de qualification : les terres polluées sont des déchets à partir du moment où le pollueur a l'obligation de se défaire des substances à l'origine de la pollution. *A contrario*, si le pollueur n'a pas cette obligation, les terres polluées demeurent soumises au régime des sols pollués¹⁷¹⁸. Lorsque le pollueur

¹⁷¹⁶ TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷¹⁷ *Ibidem*. Sur la notion de fait juridique de pollution, voir MAULEON Eléonore, « Essai sur le fait juridique de pollution des sols », coll. Logiques Juridiques, l'Harmattan, 2003, Paris, 627 p.

¹⁷¹⁸ François-Guy Trébulle et Laurent Fonbaustier distinguent alors deux régimes juridiques : si le détenteur est obligé d'éliminer les substances conformément au droit communautaire, elles seront qualifiées de déchets. En revanche, si aucun texte n'impose au détenteur de s'en défaire, les terres polluées seront alors soumises au régime des sols pollués. Partant, c'est bien la perspective de l'excavation des terres polluées en vue d'un traitement qui permet de les qualifier de déchets. TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, *op. cit.*, p. 35.

demeure inconnu ou introuvable, l'article 8 de la directive relative aux déchets¹⁷¹⁹ permet de s'adresser au détenteur des déchets « *pour qu'il en assure lui même la valorisation ou l'élimination* ». La Cour ne pouvait cependant pas poser de critères de qualification comme elle l'a fait pour le détenteur dans cette hypothèse puisque le détenteur des déchets est *a fortiori* le propriétaire des sols. Or, l'article 295 du TCE précise que le Traité « *ne préjuge en rien le régime de la propriété des Etats membres* ». L'impasse juridique dans laquelle se trouvaient les juges communautaires les a conduit à considérer, dans un considérant relativement ambigu, que la qualification des terres polluées en déchets ne dépend pas de la réalisation d'autres opérations qui seraient envisagées ou qui incomberaient au propriétaire des terres polluées (point 53 précité). Il ne s'agissait donc pas d'une contradiction mais du simple respect du droit communautaire originaire. Si la Cour avait posé des critères pour qualifier les sols de déchets, elle aurait nécessairement touché au droit de propriété, « *lui-même aux limites de la compétence communautaire* »¹⁷²⁰. Le régime de la propriété est une matière relevant de la coopération entre Etats, non de la codécision. Une telle solution aurait donc conduit la Cour à admettre que la directive relative aux déchets eût été adoptée sur une mauvaise base juridique.

Qu'on la qualifie de prudente ou de téméraire, selon la perspective adoptée, l'application de cette solution dans les droits nationaux ne manquera pas d'initier de nombreux contentieux. La matière des sols pollués ne faisant l'objet d'aucune disposition communautaire, chaque Etat membre dispose de son droit propre. La France, comme l'Irlande, utilise les dispositions d'autres législations connexes tandis que le Royaume-Uni s'en réfère à des dispositions consacrées à la gestion des sols pollués. Ces différences ont inévitablement mené à l'échec du projet d'harmonisation communautaire sur la protection des sols. Néanmoins, il nous paraît évident, qu'à terme,

¹⁷¹⁹ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op.cit.*

¹⁷²⁰ THIEFFRY Patrick, « La protection économique et financière du droit à l'environnement », in *Droit de l'environnement au droit à l'environnement – A la recherche d'un juste milieu*, CHAMBOREDON Anthony (dir.), Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises, L'Harmattan, 2007, Paris, p. 67.

une harmonisation sera nécessaire. Les conséquences de l'application de cette jurisprudence sont nombreuses, qu'il s'agisse de la détermination du responsable de la dépollution ou de l'adaptation des dispositions nationales (§2).

§2. Les répercussions de la qualification des terres polluées en déchets en droit national : de l'adaptation des législations à leur remaniement

La force qui s'attache aux décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes entraîne leur application obligatoire par les juridictions nationales¹⁷²¹. En l'occurrence, la décision de la CJCE intervient dans un domaine vierge, où n'existe aucune disposition communautaire. Les règles régissant le domaine des sols pollués sont donc exclusivement nationales et partant, propre à chaque tradition juridique étatique. Le caractère inédit de la solution donnée par la Cour est encore renforcé par l'audace du juge communautaire et de son avocat général. Depuis l'affaire *Van de Walle c/ Texaco*, Juliane Kokott a eu l'occasion de confirmer la conception qu'elle retenait de la définition du déchet. Dans ses conclusions sur l'affaire qui oppose la Commune de Mesquer à la Compagnie Total dans l'affaire du naufrage du pétrolier Erika¹⁷²², l'avocat général a qualifié le fioul lourd de déchet, au sens du droit communautaire, « *lorsqu'il s'échappe d'un pétrolier et qu'il se mélange à l'eau et aux sédiments* »¹⁷²³.

Les répercussions de l'arrêt *Van de Walle* sont plurielles. D'une part, la solution de la Cour va bouleverser les solutions jurisprudentielles qui opposaient les juges du fond et le Conseil d'Etat. Désormais, le propriétaire du site contaminé pourra voir sa responsabilité recherchée en tant que détenteur des déchets. Plus que le simple exploitant, le juge dispose désormais d'un autre responsable potentiel (A). D'autre part, l'issue de cette jurisprudence tend à remettre en cause les dispositions nationales de

¹⁷²¹ L'article 244 du TCE stipule : « *Les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire (...)* ».

¹⁷²² CJCE, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c/ Total France SA*, aff. C-188/07, JOUE C 209, 15 août 2008, p. 10 ; LEPAGE Corinne et HUGLO Christian, « Les secrets de l'affaire Commune de Mesquer / Total France », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, Repère 8 ; GRARD Loïc, « L'affaire Erika sous l'angle des déchets », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 42-43 ; *Droit de l'environnement*, n° 160, juillet-août 2008, Panorama de jurisprudence, p. 5.

¹⁷²³ Conclusions de l'avocat général, Julian KOKOTT du 13 mars 2008, sur CJCE, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c/ Total France SA et Total International Ltd*, aff. C-188/07, *idem*.

certaines Etats membres de l'Union européenne. Qu'il s'agisse de législations dédiées ou de dispositions éparses, les incompatibilités vont conduire, *de facto*, à modifier les règles nationales des différents Etats (B). Partant, une sorte d'harmonisation de fait va se mettre en place.

A. La multiplication des responsables potentiels et la précarité du statut du propriétaire du site pollué

La directive 75/442/CEE¹⁷²⁴ définit le détenteur comme « *le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession* » (article 1, c.). La Cour en déduit une définition large du détenteur en précisant que la directive n'indique pas si les obligations d'élimination ou de valorisation des déchets incombent au producteur des déchets, à leur possesseur ou à leur détenteur (point 55). Elle dispose ainsi de trois responsables potentiels.

La directive relative aux déchets dissocie les obligations des trois protagonistes en fonctions des obligations imposées : réalisation matérielle de l'opération d'élimination (article 8) ou prise en charge financière (article 15). Dans le premier cas, l'obligation s'impose pour le détenteur, qu'il soit producteur ou simple possesseur. Dans la seconde hypothèse, les frais doivent être assumés par le producteur ou par le détenteur ou ancien détenteur. Autrement dit, la directive dissocie possession et détention dans ce dernier cas. Ainsi que le souligne l'avocat général Juliane Kokott au point 56 de ses conclusions¹⁷²⁵, la notion de possession n'est pas définie en droit communautaire. En se référant à l'acception usuelle, on peut définir la possession comme la maîtrise effective de la chose, sans présupposer de sa propriété ou d'un quelconque pouvoir juridique d'en disposer¹⁷²⁶. Cependant, il est impossible de satisfaire

¹⁷²⁴ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.

¹⁷²⁵ Conclusions de l'avocat général, Juliane KOKOTT, 29 janvier 2004, sur CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8, *op. cit.*

¹⁷²⁶ *Idem*, point 56.

aux obligations de l'article 8 de la directive¹⁷²⁷ si on ne dispose pas effectivement du déchet et si l'on n'est pas en droit de le gérer. « *La possession au sens de l'article premier sous c) de la directive-cadre sur les déchets doit donc également inclure, au delà du sens strict en plus de la maîtrise effective (directe ou indirecte) exercée sur le déchet, un pouvoir juridique d'en disposer* »¹⁷²⁸. Comme l'a jugé le Conseil d'Etat¹⁷²⁹, le propriétaire ne peut être mis en cause que s'il a également la maîtrise effective du déchet.

La Cour fait une application nuancée de ces dispositions. Au point 57, elle affirme ainsi que la directive n'exclut pas que « *dans certaines hypothèses, le coût de l'élimination des déchets soit à la charge d'un ou de plusieurs détenteurs antérieurs* » en précisant qu'il peut s'agir de personnes physiques ou morales « *qui ne sont ni les producteurs, ni les possesseurs des déchets* ». L'antériorité de la détention constitue donc un chef de responsabilité au titre de la directive. Cette solution vient confirmer les solutions jurisprudentielles de la Cour de Cassation¹⁷³⁰ et du Conseil d'Etat¹⁷³¹. La Cour de cassation distingue détention physique et détention juridique : sauf dispositions contraires, le propriétaire d'une chose qui l'a confiée à un tiers ne cesse d'en être responsable en tant que gardien, que s'il est établi que ce tiers a reçu la possibilité de prévenir les dangers que la chose pourrait causer. Comme le souligne Patrice Jourdain¹⁷³², la distinction entre la garde de la structure et la garde du comportement

¹⁷²⁷ Article 8 : « *Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout détenteur de déchets les remette à un opérateur chargé de leur valorisation ou de leur élimination ou assure lui même cette opération* ».

¹⁷²⁸ Conclusions de l'avocat général, Juliane KOKOTT, 29 janvier 2004, op.cit., point 56.

¹⁷²⁹ CE, 21 février 1997, *Ministre de l'environnement c/ SA Wattlez*, req. n° 160787 ; CARLIER Erik, « Qui est responsable de la remise en état d'un site pollué ? », *Droit de l'environnement*, n° 47, avril 1997, p. 5-7 et CE, 21 février 1997, *SCI Les Peupliers*, req. n° 160250 ; *RJE* 1997, p. 582. Si ces solutions sont rendues à propos du propriétaire du terrain qui n'a pas de maîtrise sur l'exploitation, on peut légitimement penser que le juge retiendrait la même solution à propos de déchets situés sur le site.

¹⁷³⁰ Cass. Civ., 9 juin 1993, *Ville de Montigny-les-Metz c/ Société Cardem et autres, SA Malterie de la Moselle contre Société Cardem et autres*, pourvois n° 91-10.608 et n° 91-11.216, Bull. Civ. I, n° 213, p. 148 ; DAGORNE-LABBE Yannick, « Le propriétaire d'une chose ne cesse d'en être le gardien que si le tiers à qui il l'a confiée a reçu toute possibilité de prévenir lui-même le préjudice qu'elle peut causer », *D.*, 1994, p. 80 ; VINEY Geneviève, « Environnement et responsabilité du gardien de la chose », *JCP N.*, n° 18, 6 mai 1994, p. 163-168 ; JOURDAIN Patrice, « De l'incidence de la faute sur l'attribution de la garde », *RTD Civ.*, n° 4, octobre-décembre 1993, p. 833-835.

¹⁷³¹ CE, 11 avril 1986, *Ministère de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, req. n° 62234, rec. Leb. p. 89 ; *RJE* n° 2-3/1986, p. 292 ; CE, 24 mars 1978, *Société « la Quinoléine et ses dérivés »*, rec. Leb. p. 155.

¹⁷³² JOURDAIN Patrice, « La garde de la structure au service de la présomption de garde du propriétaire », comm. sur Cass. Civ. 2ème, 12 octobre 2000, *Société BP France c/ société Kléber et*

tend à tomber en désuétude mais conserve un rôle important pour renforcer la présomption de garde du propriétaire¹⁷³³ : à partir du moment où le propriétaire conserve « *la maîtrise des cuves ainsi que le contrôle opérationnel du stockage et de la distribution du carburant* »¹⁷³⁴, il n'en a pas transféré la garde. Quant au Conseil d'Etat, il voit sa théorie du prolongement direct d'activité admise¹⁷³⁵ et valide un arrêté préfectoral mettant en cause l'ancien exploitant d'un site sur lequel se trouvaient des déchets issus de son activité passée.

En l'espèce, la CJCE détermine au point 59 de l'arrêt que le possesseur des déchets est le gérant de la station-service puisque les hydrocarbures à l'origine de la pollution ont été achetés pour les besoins de l'exploitation. De plus, il est le producteur des déchets puisque c'est lui qui stockait les hydrocarbures au moment où ils sont devenus des déchets. Conformément à l'article 1 c) de la directive 75/442/CE, le gérant est donc le détenteur des déchets. Néanmoins, la Cour nuance son propos au point 60, rejoignant les solutions françaises¹⁷³⁶ relative à la notion de garde. Elle précise « *que s'il apparaissait (...) que le mauvais état des installations de stockage de la station-service et la fuite des hydrocarbures sont imputables à une méconnaissance des obligations contractuelles de l'entreprise pétrolière qui approvisionne cette station-service ou à divers agissements susceptibles d'engager la responsabilité de cette entreprise, il serait possible de considérer que ladite entreprise pétrolière a, du fait de son activité, " produit des déchets ", au sens de l'article 1^{er}, sous b), de la directive 75/442, et qu'elle peut, dès lors, être regardée comme la détentrice de ces déchets* ». Renvoyant à la juridiction compétente pour le déterminer, la Cour réserve donc l'exception de l'absence de transfert de garde, telle que nous l'avons vu dans l'arrêt de la Cour de Cassation du 12 octobre 2000¹⁷³⁷ précité. Finalement, l'élément déterminant pour désigner le producteur des déchets réside dans l'origine de l'évènement accidentel : si

autres, pourvoi n° 99-10.734, *RTD Civ.*, 2001, p. 372.

¹⁷³³ *Ibidem*.

¹⁷³⁴ Cass. Civ. 2ème, 12 octobre 2000, *Société BP France c/ société Kléber et autres*, *op.cit.*

¹⁷³⁵ CE, 11 avril 1986, *Ministère de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, req. n° 62234, *op. cit.*

¹⁷³⁶ Voir Cass. Civ. 2ème, 12 octobre 2000, *Société BP France c/ société Kléber et autres*, *op. cit.* et Cass. Civ., 9 juin 1993, *Ville de Montigny-les-Metz c/ Société Cardem et autres, SA Malterie de la Moselle contre Société Cardem et autres*, *op. cit.*

¹⁷³⁷ Cass. Civ. 2ème, 12 octobre 2000, *Société BP France c/ société Kléber et autres*, *op. cit.*

l'accident est imputable au gérant, il est le producteur des déchets¹⁷³⁸. En revanche, si l'accident est imputable à la faute ou au mauvais comportement de la société approvisionnant la station-service, elle devient le producteur des déchets. Elle ne sera détentrice que si la garde de structure des installations de stockage n'a pas été transférée au gérant, c'est-à-dire si elle est en possession des cuves de stockage. Il conviendrait alors de déterminer, à partir des éléments de faits, si le gérant disposait de la maîtrise effective des installations, de leur contrôle et des moyens de prévenir les dommages qu'elles pouvaient causer.

Depuis la jurisprudence *Van de Walle*, la législation communautaire a été modifiée. La directive 2006/12/CE¹⁷³⁹ a remplacé la directive 75/442/CE¹⁷⁴⁰, sans pour autant modifier substantiellement les règles applicables. La directive 2006/12/CE définit le déchet comme « *toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (Article 1.1, sous a). L'annexe I renvoie à une liste indicative de catégories de déchets qui se termine par une rubrique Q 16 relative à « *[t]oute matière, substance ou produit qui n'est pas couvert par les catégories ci-dessus* ». La définition du déchet repose donc essentiellement sur la jurisprudence de la Cour de Justice. La Commission européenne l'a souligné en 2007, dans une communication interprétative de la notion de déchet et de sous-produit¹⁷⁴¹. Elle précise que la définition du déchet « *s'articule, pour l'essentiel, autour de la notion de " se défaire "* » (§ 3.1). Tout en précisant les critères

¹⁷³⁸ Et le possesseur puisque les hydrocarbures ont été achetés pour les besoins de son exploitation, et pas pour le compte de l'entreprise Texaco.

¹⁷³⁹ Directive n° 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, JOUE L 114, 27 avril 2006, p. 9.

¹⁷⁴⁰ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

¹⁷⁴¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit, du 21 février 2007, COM (2007) 59 final (non publiée au JOUE).

de définition¹⁷⁴² posés par la jurisprudence communautaire dans son arrêt *Palin Granit*¹⁷⁴³, elle affirme que même si l'objet ne répond pas à ces critères, la volonté de s'en défaire peut entraîner la qualification de déchet (§ 3.1).

Parallèlement à la codification de la directive 75/442/CE et de ses modifications successives, une proposition de directive-cadre sur les déchets¹⁷⁴⁴ vient d'être adoptée en deuxième lecture devant le Parlement européen¹⁷⁴⁵. La proposition tend à réviser la directive-cadre et à intégrer le contenu de deux autres directives relatives d'une part, aux déchets dangereux¹⁷⁴⁶ et d'autre part, aux huiles usagées¹⁷⁴⁷. Elle permettra la simplification des dispositions existantes et tendra à encourager les Etats membres à adopter une politique de prévention et de réutilisation des déchets. La procédure d'adoption de cette proposition de directive a amené la Commission européenne¹⁷⁴⁸ à se prononcer sur la position commune adoptée par le Conseil le 20 novembre 2007, conformément à l'article 251 §2 du TCE¹⁷⁴⁹. L'un des points de désaccord entre le Parlement et le Conseil concerne l'exclusion des sols pollués non excavés du champ d'application de la directive (B).

¹⁷⁴² Les critères de définition concernent la réutilisation éventuelle sans transformation et dans la continuité du processus de production. Voir *supra*, l'exposition des trois critères en note de bas de page, p. 472.

¹⁷⁴³ CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C-9/00, JOUE C 144, 15 juin 2002, p. 4 ; rec. CJCE, p. I-3533.

¹⁷⁴⁴ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets, du 21 décembre 2006, COM (2005) 667 final - COD 2005/0281.

¹⁷⁴⁵ Voir le communiqué de Presse de la Commission européenne, du 17 juin 2008, « Environnement : la Commission se félicite du vote du Parlement européen sur la révision de la directive relative aux déchets », IP/08/950.

¹⁷⁴⁶ Directive n° 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, JOCE, L. 377, 31 décembre 1991, p. 20.

¹⁷⁴⁷ Directive n° 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, JOCE L. 194, 25 juillet 1975, p. 23.

¹⁷⁴⁸ Communication de la Commission au Parlement européen au titre de l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur les déchets (la directive-cadre relative aux déchets), 9 janvier 2008, COM (2007) 863 final - COD 2005/0281 (non publiée au JOUE)

¹⁷⁴⁹ L'article 251 § 2 du TCE précise que lorsque le Parlement a rendu son avis sur la proposition de directive, le Conseil peut approuver les amendements proposés par le Parlement et adopter l'acte amendé. Si le Parlement n'a pas proposé d'amendements, le Conseil peut arrêter l'acte en l'état. Enfin, dans les autres hypothèses, le Conseil adopte une position commune qu'il transmet au Parlement, en exposant les raisons de son désaccord. Parallèlement, la Commission européenne informe le Parlement de sa position.

B. L'application difficile d'une jurisprudence *contra legem*

L'appréhension de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes par les Etats membres suscite diverses réactions. Tout d'abord, comme il n'existe aucune disposition communautaire traitant des sols pollués, la solution de la CJCE s'écarte nécessairement des pratiques nationales. Ainsi que le souligne le gouvernement français, la solution de la Cour tend à dépolluer les terres sans tenir compte de l'usage futur du site, notion-clé en matière de gestion des sites pollués en France (1). De plus, l'application nationale de la jurisprudence *Van de Walle*, contraindra le juge interne à apporter des précisions d'application que la CJCE ne donne pas. La première application de cette jurisprudence en France soulève des interrogations que les juges auront à résoudre. Enfin, chaque Etat membre gère cette problématique en fonction des règles nationales : loi spécifique ou dispositions éparses, la solution de la CJCE pose des problèmes de définition et de compatibilité. Il sera donc nécessaire de déterminer un cadre juridique commun pour les sols pollués au niveau communautaire (2).

1. L'application française de la jurisprudence *Van de Walle*

Une circulaire du 1^{er} mars 2005¹⁷⁵⁰ du Ministère de l'écologie et du développement durable revient sur les conséquences de l'arrêt de la CJCE. Compte tenu de la réglementation qui existe en droit interne français en matière de réhabilitation des sites et sols pollués, l'arrêt *Van de Walle* pose quelques difficultés juridiques. Par exemple, la réglementation prévoit une remise en état en fonction de l'usage futur du site concerné et des risques réels générés par les pollutions (article L. 512-17 du Code de l'environnement). Le Ministère de l'écologie relativise la portée de l'arrêt de la CJCE en ce qu'il ne se préoccupe pas de la gestion des terres polluées. La circulaire précise que l'analyse de la jurisprudence de la Cour ne doit pas conduire à considérer

¹⁷⁵⁰ 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 ». Texte disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable : <http://aida.ineris.fr>.

que tout site pollué est une décharge ni que les terres polluées doivent faire l'objet d'une excavation systématique.

La circulaire insiste sur les principes de gestion des sols pollués et raisonne en termes d'aménagement par rapport à l'usage plus que sur l'opposition meubles-immeubles. En effet, le Code de l'environnement définit le déchet à l'article L. 541-1 comme un meuble : « *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* ». Pourtant, l'interprétation de cet article à la lumière de la solution donnée par la Cour permet d'obtenir une conception dualiste du déchet. Il semble qu'un déchet puisse être alternativement « *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* ». Dans cette hypothèse, le sol pollué entrerait dans la première partie de l'alternative et pourrait être considéré comme un déchet.

Il semblerait d'ailleurs que la législation française ait anticipé cette immobilisation¹⁷⁵¹. La loi relative aux risques technologiques du 30 juillet 2003¹⁷⁵² a étendu le champ d'application de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement¹⁷⁵³ aux hypothèses de « pollution des sols et risques de pollution des sols », à la suite de l'affaire Métaleurop. Cet article qui institue une police spéciale « déchets » et qui donne ainsi la possibilité à l'autorité compétente d'assurer d'office les travaux nécessaires aux frais du responsable, est placé sous le titre IV « Déchets ». Toutefois, on ne peut considérer que les sols pollués sont des déchets du fait de leur insertion au sein des dispositions dédiées aux déchets¹⁷⁵⁴. En effet, la formule de l'article L. 541-3 distingue très nettement l'hypothèse où le sol est menacé de pollution et celle où des déchets sont abandonnés (« *En cas de pollution des sols (...) ou au cas où des déchets sont*

¹⁷⁵¹ BILLET Philippe, *op. cit.*, p. 325 ».

¹⁷⁵² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹⁷⁵³ Dans sa rédaction issue de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (JO, 16 juillet 1975, p. 7279), l'article disposait « *Au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris pour son application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable* ».

¹⁷⁵⁴ BILLET Philippe, *idem*.

abandonnés(...) ». Toutefois cette dissociation conforte la compétence du maire, sur le fondement de la police spéciale « déchets » pour ordonner la prescription de mesures tendant à dépolluer les sols. Comme le souligne Arnaud Gossement¹⁷⁵⁵, « *une interprétation littérale de ces nouvelles dispositions permet de penser que le maire, qui était compétent pour ordonner le retrait de déchets sur le fondement de ce texte, l'est désormais pour prescrire les mesures nécessaires à la dépollution des sols, problématique qui relèverait désormais et à la fois des polices des installations classées et des déchets* ». Préfet et maire sont donc concurremment compétents pour agir dans cette hypothèse.

Quoi qu'il en soit, le problème de la compatibilité de la législation nationale avec l'arrêt *Van De Walle* devra être résolu, soit par une modification de la législation nationale, soit par une harmonisation au niveau communautaire. Nonobstant le fait que la solution donnée par la CJCE l'est en réponse à une question préjudicielle, elle n'en a pas moins la valeur de précédent et son interprétation s'impose au juge national. Sa décision est rendue *in abstracto* ce qui lui confère une portée générale et cette interprétation de la règle s'intègre à la solution. Ainsi, « *l'interprétation que, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 177 du Traité [234 aujourd'hui], la Cour de justice donne d'une règle de droit communautaire, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur* »¹⁷⁵⁶. Le juge national étant censeur des décisions des autorités administratives nationales, celles-ci sont également liées par l'interprétation de la Cour. Les dispositions réglementaires à venir sur les questions de déchets ou de sol pollué ne pourront faire l'économie de ces dispositions.

¹⁷⁵⁵ GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », note sur CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2456.

¹⁷⁵⁶ CJCE, 10 juillet 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato c/ Ariete SpA*, aff. n° 811/79, rec. CJCE, p. 2545.

Le juge administratif en a fait la première application en 2007¹⁷⁵⁷. La qualification juridique des terres polluées n'était qu'une étape dans le raisonnement du juge pour aboutir à la solution du litige. En l'espèce, se posait la question de savoir si le maire pouvait faire usage de ses pouvoirs de police administrative générale pour ordonner la dépollution d'un site ? Sur le fond, l'un des requérants, en l'occurrence la commune, soutenait que le maire ne pouvait pas exercer ses compétences d'autorité de police spéciale en matière de déchets puisque les terres polluées ne sont pas des déchets. Partant, le maire était compétent sur le fondement de ses compétences de police générale pour prévenir les troubles à l'ordre public. Pour déterminer les règles applicables, il était donc nécessaire de savoir si les terres polluées constituaient des déchets.

Pour cela, le commissaire du gouvernement Gilles Pellisier, revient à la lettre des textes : la définition du déchet selon l'article L. 541-1, II du Code de l'environnement¹⁷⁵⁸. Il en déduit que les terres polluées ne constituent pas un résidu de processus de production, de transformation ou d'utilisation, « *ni, a priori, un bien meuble abandonné ou destiné à l'abandon* »¹⁷⁵⁹. Dressant une étude approfondie de cette définition, le commissaire du gouvernement se réfère à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 7 septembre 2004. De cette solution, il conclut qu' « *il y a lieu d'interpréter [les termes de la loi du 15 juillet 1975] conformément à la jurisprudence communautaire et de considérer avec la CJCE que des terres polluées constituent des déchets au sens de ces dispositions* »¹⁷⁶⁰. Partant, les règles juridiques relatives à l'élimination des terres polluées sont celles de la législation

¹⁷⁵⁷ CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492 ; concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655 ; Comm. LEPAGE Corinne, HUGLO Christian, MAITRE Marie-Pierre et MITEVA Eléna, « Sols pollués : les polices parallèles », *Environnement et technique*, n° 271, novembre 2007, p. 54-56 ; Comm. BILLET Philippe, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *JCP A*, n° 26, 25 juin 2007, comm. n° 2169. Voir Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, § 1, A, 2 « Les pouvoirs de polices générale et spéciale du maire et les installations classées », p. 311 et s.

¹⁷⁵⁸ L'article L. 541-1, II du Code de l'environnement dispose : « *Est un déchet au sens du présent chapitre 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* ».

¹⁷⁵⁹ Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 654.

¹⁷⁶⁰ *Ibidem*.

relative aux déchets. Le maire devait donc agir sur le terrain de la police administrative spéciale et respecter les règles de procédure prévues pour son exercice. La circonstance que le maire détienne les deux compétences de polices spéciale et générale ne le dispense pas de respecter leurs règles de mise en oeuvre. Dès lors, le maire est incompétent pour agir sur le fondement de la police générale en l'absence de péril imminent. Les juges de la Cour d'appel ont suivi le raisonnement du commissaire du gouvernement. Après avoir qualifié les terres polluées de déchets, les juges soulignent que le maire « *devait se conformer aux procédures prévues par le code de l'environnement et mettre en demeure les propriétaires de procéder à la dépollution de leurs terrains avant, le cas échéant, d'assurer d'office l'élimination des déchets aux frais des responsables* ». Ils affirment ensuite dans un considérant liminaire que « *les métaux lourds qui se trouvent dans les sols du lotissement de la Basinière ne sont pas séparables des terres qu'ils ont polluées et ne peuvent être éliminés que si ces dernières font l'objet de mesures de décontamination ; que dès lors, ces terres constituent des déchets au sens des dispositions [de l'article L. 541-1 du Code de l'environnement]* ». Les juges ne distinguent pas entre les terres polluées et les terres destinées à l'excavation, qui deviendraient alors des meubles par anticipation. La solution est beaucoup plus générale, qualifiant les terres polluées de déchets par le seul fait qu'elles sont inséparables de leurs contaminants. Les mesures de décontamination mentionnées dans l'arrêt ne sont pas détaillées. On ne dispose donc pas d'éléments de faits permettant de savoir si cette décontamination passe par leur excavation ou par un traitement *in situ*. Cette différence présente un enjeu important puisqu'elle emporterait la qualification de déchets pour tous les sites contaminés. De plus, ce statut entraîne la concurrence des autorités de polices que sont le préfet, sur le fondement de la police des installations classées, et le maire, sur le fondement de la police des déchets. Or, nous l'avons vu¹⁷⁶¹, le cumul des polices administratives générales et spéciales soulevaient déjà des interrogations pour les praticiens. La solution de la Cour de Justice suscite des difficultés à l'échelle nationale mais elle ne manquera pas d'en dessiner à l'échelle européenne. Les Etats membres, issus de traditions juridiques distinctes, devront adapter leur législation amorçant ainsi une harmonisation de fait (2).

¹⁷⁶¹ Voir, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1 : « La gestion de sols pollués par les autorités administratives : un équilibre instable », p. 305 et s.

2. La nécessité d'une harmonisation communautaire

Si l'on suit le raisonnement de la CJCE et sa méthode d'interprétation des traités, les perspectives d'applications de la jurisprudence *Van de Walle* conduiront à de nombreuses condamnations, quelque soit par ailleurs, l'approche de la gestion des sites pollués par les Etats.

D'une part, certains Etats, comme le Royaume-Uni, ont choisi de développer une législation spécifique pour gérer et traiter les sites pollués¹⁷⁶². L'*Environmental Protection Act* (ci-après Loi sur la protection de l'environnement) fonde la définition du site contaminé sur les causes ou les risques de causer des blessures importantes. Or, l'interprétation de la CJCE entraîne plusieurs incompatibilités entre ces dispositions et la directive n° 75/442/CEE relative aux déchets¹⁷⁶³. Comme le souligne Owen McIntyre¹⁷⁶⁴, « *the owner or occupier of land contaminated by substances that must now be regarded as constituting waste, or where the contaminated soil itself must now be regarded as constituting waste, would appear to be a holder of waste and is likely to be criminally liable for keeping controlled waste and knowingly causing or permitting controlled waste to be kept in or on land without an appropriate waste management licence* »¹⁷⁶⁵. Autrement dit, la solution de la CJCE conduit à considérer l'occupant ou le propriétaire du site contaminé comme détenteur de déchets dont il a l'obligation de se défaire. Or, la loi sur la protection de l'environnement de 1990 interdit la détention de déchets sans autorisation¹⁷⁶⁶, sous peine d'engagement de la responsabilité pénale du

¹⁷⁶² UK Environmental Protection Act, 1990, Chapter 43, Part II « Waste on Land ». La partie 2 relative aux sites contaminés fut insérée en 1995 par *the Environmental Protection Act*, section 57. Il fut ensuite modifié en décembre 2007 pour intégrer les pollutions d'origine radioactive (Textes disponibles sur le site internet de l'*Office of Sector Public Information*, Onglets « Acts » : <http://www.opsi.gov.uk/> .

Voir également le site de l'agence britannique pour la protection de l'environnement (Environment Agency) : <http://www.environment-agency.gov.uk> .

¹⁷⁶³ Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *op. cit.*

¹⁷⁶⁴ Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, *Van de Walle and others*, in Journal of environmental law, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127.

¹⁷⁶⁵ MC INTYRE Owen, *idem*, p. 122.

¹⁷⁶⁶ Environment Protection Act, 1990, Part II, section 33.1.b.i : « (...) a person shall not (...) treat, keep or dispose of controlled waste, or knowingly cause or knowingly permit controlled waste to be treated, kept or disposed of (...) in or on any land ».

propriétaire. Le propriétaire du site contaminé pourrait donc voir sa responsabilité engagée pour détention illégale de déchets.

De plus, la jurisprudence communautaire considère que le caractère dangereux n'est pas un critère probant de la définition du déchet : en s'appuyant sur la jurisprudence de la CJCE, *Palin Granit*¹⁷⁶⁷, la Commission souligne que « *l'absence d'un risque bien établi pour l'environnement, ne prouve pas qu'une matière ne soit pas un déchet* »¹⁷⁶⁸. Or, nous l'avons vu, la loi britannique relative à la protection de l'environnement fonde la définition du site contaminé sur les causes ou les risques pouvant entraîner des dommages importants. Ces deux définitions sont incompatibles puisque la législation britannique ne considère pas le site contaminé non dangereux comme un déchet.

D'autre part, des Etats comme l'Irlande n'ont pas introduit de régime spécifique aux sites contaminés mais utilisent les réglementations existantes et relatives à la protection de l'eau, à l'urbanisme, à la santé publique, aux déchets. Ainsi, l'Irlande s'est dotée en 1996 d'un *Irish Waste Management Act*¹⁷⁶⁹ qui envisage la contamination des sols sous l'angle du dépôt des déchets. Une restriction figure dans cette législation : elle ne peut être invoquée « *to deal with hazardous substances that did not constitute waste* »¹⁷⁷⁰. Mais l'interprétation de la définition de déchet par la CJCE précisant que les hydrocarbures et les terres polluées par eux constituent des déchets, étend le champ d'application de la législation irlandaise relative aux déchets aux sites industriels contaminés¹⁷⁷¹. Il en résulte que la problématique de réhabilitation des sites pollués est subsumée dans la sphère de la législation sur les déchets. Ainsi, « *[t]he designation of contaminated soil as waste might permit the possession of contaminated land to be regarded as a current and ongoing waste activity* »¹⁷⁷².

¹⁷⁶⁷ CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C-9/00, JOUE C. 144, 15 juin 2002, p. 4 ; rec. CJCE, p. I-3533

¹⁷⁶⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit, du 21 février 2007, COM (2007) 59 final (non publiée au JOUE), § 3.4.1.

¹⁷⁶⁹ Le texte de l'*Irish Waste Management Act* du 20 mai 1996 est disponible sur le site internet *Irish Statute Book*, équivalent du site français Légifrance ; il regroupe la législation irlandaise applicable : <http://www.irishstatutebook.ie/home.html>

¹⁷⁷⁰ Littéralement « pour traiter avec des substances dangereuses qui ne constituent pas des déchets ».

¹⁷⁷¹ MC INTYRE Owen, *idem*, p. 123.

Conclusion du Chapitre 1

Une harmonisation communautaire pour établir un statut juridique du sol pollué est donc nécessaire. La difficulté est en passe d'être (partiellement) surmontée avec l'examen de la proposition de directive-cadre sur les déchets¹⁷⁷³. Les différents amendements apportés à la proposition originelle démontrent la difficulté de légiférer sur les sols pollués. Alors que le Parlement européen a supprimé l'exclusion des sols pollués non excavés du champ d'application de la proposition de directive, le Conseil a renforcé la disposition rédigée par la Commission. L'exception qui visait au départ les sols pollués non excavés, comprend désormais les « *sols (in situ), y compris les sols pollués non excavés* »¹⁷⁷⁴. Le Conseil répond donc à la question posée par les perspectives d'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Commune de saint-Chéron*¹⁷⁷⁵ et neutralise les effets de la jurisprudence *Van de Walle*. L'interprétation qui tendrait à considérer que les terres polluées, même non destinées à l'excavation – et donc les sites contaminés - sont des déchets deviendrait contraire au droit communautaire, dans l'hypothèse où la directive serait adoptée conformément à la position du Conseil¹⁷⁷⁶. Le Parlement européen a finalement adopté cette exclusion en deuxième lecture. L'article 2, 1, b) de la proposition de directive adoptée par le

¹⁷⁷² *Idem*, p.126. Littéralement, « considérer le sol contaminé comme un déchet pourrait conduire à considérer que la détention d'un site contaminé constitue l'exploitation illégale d'une activité de déchets ».

¹⁷⁷³ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets, du 21 décembre 2006, COM (2005) 667 final - COD 2005/0281.

¹⁷⁷⁴ Article 2 de la proposition de directive telle que modifiée par la Position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives, 20 novembre 2007, n° 11406/2007, dossier 2005/0281(COD). Les documents relatifs aux étapes de la procédure d'adoption sont disponibles sur le site internet de l'observatoire législatif du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/oeil>

¹⁷⁷⁵ CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492, *op. cit.*

¹⁷⁷⁶ La Commission a d'ailleurs souligné dans sa communication du 9 janvier 2008 que « *comme dans les modifications correspondant aux amendements du Parlement, les exclusions pour les sols pollués non excavés, les déchets radioactifs, les explosifs saisis et certaines matières agricoles sont rendues inconditionnelles* » (Communication de la Commission au Parlement européen au titre de l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur les déchets (la directive-cadre relative aux déchets), 9 janvier 2008, COM (2007) 863 final - COD 2005/0281 (non publiée au JOUE), § 3.2.5).

Parlement le 17 juin 2008 dispose que sont exclus du champ d'application de la directive : « *les sols (in situ) y compris les sols pollués non excavés (...)* ».

Ces désaccords couplés au rejet de la proposition de directive sur la protection des sols reflètent les difficultés qu'ont les Etats membres à prendre position sur des dispositions susceptibles de toucher au droit des sols. Pourtant conscients de cette problématique et de l'érosion importante que subissent les fonctions écologiques des sols longtemps considérés comme des ressources inépuisables, les Etats membres ne parviennent pas à trouver un accord pour légiférer. Les cacophonies produites par les législations et les jurisprudences nationales nécessiteront une harmonisation des politiques à l'échelle européenne. Les réactions vives qu'ont suscité les textes précités s'expliquent assez simplement : considérer les terres polluées, même non excavées comme des déchets revient à considérer le sol pollué comme un déchet. Or, le détenteur des déchets, contraint de les éliminer, se voit imposer des règles fortement restrictives de propriété. Le droit de propriété a déjà subi des restrictions au nom de l'intérêt général. Néanmoins, les règles qu'il s'agit de poser ici sont plus contraignantes, dans la mesure où elles touchent à l'usage qui doit être fait du bien. La Communauté n'étant pas compétente pour légiférer sur le régime de propriété des Etats membres¹⁷⁷⁷, il conviendrait pour chaque Etat de prendre en compte ces impératifs au sein de sa législation. Certains pays européens l'ont déjà fait, assortissant le droit de propriété d'une fonction sociale dans leur Constitution. Apparaissent dès lors de nouveaux acteurs de la protection de l'environnement. Le renversement qui s'opère dans les pratiques communautaires et nationales entraînera inéluctablement une remise en cause des principes sur lesquels elles reposent pour aboutir à un même objectif : la préservation d'un patrimoine collectif environnemental.

Chapitre 2. Les perspectives d'évolution de la protection d'un patrimoine environnemental collectif

¹⁷⁷⁷ L'article 295 du TCE précise : « *Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres* ».

Chapitre 2. Les perspectives d'évolution de la protection d'un patrimoine environnemental collectif

La volonté de préserver les fonctions des sols traduit la nouvelle approche adoptée par les autorités européennes et communautaires. La pérennité est le maître-mot des textes adoptés. Elle permet l'appréhension du sol, non plus en tant qu'objet de propriété, mais en tant que patrimoine, ces « *biens qui nous viennent de nos pères, et nous sont remis à charge de les transmettre à ceux qui viendront après* »¹⁷⁷⁸. Revisitée à la lumière de la théorie de la fonction sociale de Josserand¹⁷⁷⁹, la propriété acquiert une nouvelle dimension (Section 2). Cependant, on ne peut se limiter à l'étude des objets appropriés. Ils constituent une part essentielle de la problématique mais sans la recherche de solutions pour préserver les dommages inappropriés, notre étude serait incomplète. Or, la Communauté européenne a pris la pleine mesure de cette problématique en adoptant la directive n° 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale¹⁷⁸⁰. Ses dispositions tendent à protéger certaines ressources, qui ne font l'objet d'aucune appropriation : eaux, espèces, habitats naturels protégés. Sans toutefois l'imposer aux Etats membres, ce qu'on peut regretter, le texte les encourage à mettre en place des mécanismes financiers pour réparer les dommages causés à ces éléments. On constatera que, si les réponses des assureurs à ces exigences restent inadaptées à la problématique des sols pollués (Section 1), elles répondent à la protection du patrimoine environnemental collectif.

¹⁷⁷⁸ REMOND-GOUILLOUD Martine, « L'environnement, sagesse de la propriété », in FALQUE MAX et MASSENET Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Actes de la conférence internationale « Droits de propriété et environnement », Université d'Aix-Marseille, 27-29 juin 1996, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 1997, p. 45.

¹⁷⁷⁹ JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Dalloz., Paris, 454 p.

¹⁷⁸⁰ Directive 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, JOUE L. 143, 30 avril 2004, p. 56.

Section 1. Les adaptations nécessaires du mécanisme assurantiel à la préservation du patrimoine environnemental

Selon l'article 1964 du Code civil, le contrat d'assurance est un contrat aléatoire c'est-à-dire « *une convention réciproque dont les effets, quant aux avantages et aux pertes, soit pour toutes les parties, soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles, dépendent d'un événement incertain. Tels sont : Le contrat d'assurance (...)* ». L'aléa est la cause même du contrat : l'incertitude dans laquelle se trouvent les parties quant au résultat de l'opération. L'assurance en matière de sols pollués concerne l'assurance du risque de pollution, le risque industriel ou plus précisément, les risques financiers qu'entraînent, pour une entreprise, le fait d'être à l'origine d'une pollution. Le risque industriel résulte du péril créé par une activité industrielle ou technologique sur son environnement¹⁷⁸¹. Ça n'est pas l'existence du risque qui est sujette à l'aléa mais sa réalisation. Le risque constitue ainsi l'objet du contrat d'assurance. La réalisation du risque dépend de l'existence d'un aléa.

L'assurance en matière d'activité industrielle est nécessaire car cette activité est source de dangers pour son environnement, c'est-à-dire de faits de nature à entraîner un dommage à autrui¹⁷⁸². Le contrat d'assurance classique est le contrat d'« assurance de responsabilité civile exploitation ». Il couvre « *la responsabilité civile que peut encourir l'entreprise du fait de son exploitation, notamment du fait de ses préposés, de ses bâtiments, installations, machines, équipements, matériaux, produits en cours de fabrication jusqu'à leur livraison* »¹⁷⁸³. En d'autres termes, l'assurance « Responsabilité civile exploitation » couvre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile contractuelle et extracontractuelle de l'entreprise. La garantie s'applique aux activités menées dans le cadre de l'exploitation et qui concourent à son fonctionnement¹⁷⁸⁴. Les dommages couverts, qu'ils soient matériels, immatériels ou corporels, doivent avoir une

¹⁷⁸¹ NEURAY Jean-François, *Droit de l'environnement*, Bruylant, 2001, p. 669 et ESSIG Philippe, « La culture du risque en France », *BDEI*, n° spécial 2002, p. 19, cités in LE GARS Alexandre, « L'aléa dans l'assurance du risque industriel », *Environnement*, n° 2, février 2006, Etude n° 3, p. 15.

¹⁷⁸² VEROT Yvan, « Prévention, gestion, évaluation et perception du risque », *BDEI*, n° spécial 2002, p. 19, cité in LE GARS Alexandre, *ibidem*.

¹⁷⁸³ *Lamy Assurances*, 2008, Paris, n° 1846.

¹⁷⁸⁴ *Idem*, n° 1852.

origine accidentelle, c'est-à-dire provoqués par un fait fortuit, soudain, imprévu et indépendant de la volonté de l'assuré¹⁷⁸⁵. Depuis 1994, les contrats « responsabilité civile exploitation » excluent les dommages de pollution, contraignant les entreprises à souscrire des contrats spécifiques¹⁷⁸⁶ « atteintes à l'environnement ».

Au départ, les risques de pollution ont été couverts « *presque par inadvertance* »¹⁷⁸⁷ dans les contrats de « responsabilité civile exploitation ». A partir des années 1970, les assureurs ont commencé à exclure le risque de pollution de leurs garanties¹⁷⁸⁸. Ainsi, une clause d'exclusion des dommages causés aux eaux et à l'air est élargie en 1974 à d'autres atteintes à l'environnement comme le bruit, les rayonnements, les radiations¹⁷⁸⁹. En 1977, on assiste à la création d'un groupement de coréassurance, le Garpol, qui permet à ses membres de délivrer un contrat spécifique « atteintes à l'environnement », offrant des garanties plus larges, couvrant les pollutions accidentelles et non accidentelles, sous réserve toutefois, de remplir certaines conditions. Lorsque les risques assurés sont trop importants et dépassent la capacité d'un seul assureur, les risques peuvent être divisés pour permettre leur répartition entre plusieurs assureurs. On parle alors de coassurance¹⁷⁹⁰ ou de réassurance¹⁷⁹¹. En 1989,

¹⁷⁸⁵ *Idem*, n° 1855.

¹⁷⁸⁶ Comme le souligne Armelle Ribot, « [*l]*e contrat qui couvre la responsabilité civile d'exploitation prévoit, généralement sous forme d'extension facultative de garantie, la couverture des dommages de pollution d'origine accidentelle et soudaine (rupture de pièces, explosion, fausse manoeuvre). L'entreprise peut être à l'origine de dommages de pollution d'origine non accidentelle (corrosion, altération de cuves ou de canalisations) qui peuvent être couverts par des contrats spécifiques » : RIBOT Armelle, « Les assurances obligatoires dans les entreprises », *Lexbase Hebdo*, n° 199, 26 janvier 2006 - Edition AFFAIRES (revue électronique).

¹⁷⁸⁷ MARTIN Gilles J., « Responsabilité et assurance », Colloque « Police et responsabilité en matière d'environnement », *Gaz. Pal.*, n° 158, 7 juin 2001, p. 51.

¹⁷⁸⁸ Etienne Cendrier estime que l'exclusion de certains risques des polices par les assureurs est un marqueur intéressant en termes de dangerosité, en citant les exemples de l'amiante et des risques liés aux émissions d'ondes électromagnétiques : CENDRIER Etienne, intervention lors du colloque « Lanceurs d'alerte et système d'expertise : vers une législation exemplaire en 2008 ? », Sénat, 27 mars 2008. Voir, BOHINEUST Armelle, « Les assureurs se désengagent », *Le Figaro*, 19 février 2003, p. 2. Sur le thème des Lanceurs d'alerte, voir CHATEAURAYNAUD Francis et TORNY Didier, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, éd. Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1999, Paris, 476 p.

¹⁷⁸⁹ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 2004, 5ème éd., Paris, p. 957, n° 1187.

¹⁷⁹⁰ Dans la coassurance, « plusieurs assureurs s'engagent sur un même risque ou sur plusieurs risques différents par une police unique. (...) les assureurs sont tous cocontractants du souscripteur » : FAVRE-ROCHEX André, *Jclass. Responsabilité civile et assurance*, fasc. n° 505-10, « assurances terrestres – Contrat d'assurance – règles communes – cadre législatif et réglementaire », Août 2001, § 30.

¹⁷⁹¹ La réassurance est « l'opération par laquelle l'assureur – ou cédant – se garantit, dans le cadre d'un contrat ou traité, auprès d'un réassureur – ou cessionnaire – pour tout ou partie des risques qu'il a lui-même assurés » : FAVRE-ROCHEX André, *ibidem*.

Assurpol remplace le Garpol et confirme ainsi la volonté de traiter spécifiquement les risques de pollution. Assurpol réassure les risques d'atteintes à l'environnement assurés par les sociétés d'assurance adhérentes au groupement. Assurpol regroupe trente-neuf sociétés d'assurances et dix sociétés de réassurances¹⁷⁹².

Les contrats proposés par Assurpol s'adressent principalement aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁷⁹³. Actuellement, Assurpol propose deux types de contrats destinés aux entreprises industrielles pour les atteintes à l'environnement¹⁷⁹⁴. Le premier est le contrat Installations Terrestres Fixes (ITF) « Responsabilité civile atteintes à l'environnement pour les activités industrielles ou commerciales ». Le contrat couvre la responsabilité civile de l'assuré engagée sur le fondement des dommages résultant d'atteintes accidentelles ayant pour origine un événement soudain et imprévu ainsi que les atteintes de caractère graduelle. Une lenteur ou une progressivité se distingue dans ce dernier cas du fait du délai qui existe entre l'évènement générateur qui est toujours un fait fortuit, et la manifestation de l'atteinte. En revanche, cette garantie exclut les pollutions chroniques¹⁷⁹⁵ et historiques¹⁷⁹⁶ où la fortuité est absente. Le second contrat est le contrat « MRE » Multirisque environnement ou contrat « CARE », produit d'une réflexion sur l'adoption de la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale¹⁷⁹⁷. Il comprend le contrat responsabilité civile atteinte à l'environnement que nous venons de voir brièvement, ainsi qu'une garantie de frais de prévention et de réparation des dommages environnementaux concernant les sols, les eaux, les espèces et habitats naturels protégés¹⁷⁹⁸. La garantie proposée par ce nouveau contrat est strictement limitée « *aux seuls frais de remise en état du milieu naturel effectivement pollué* »¹⁷⁹⁹, qui pourront

¹⁷⁹² Lamy assurance, 2008, n° 1987.

¹⁷⁹³ PRIEUR Michel, *op. cit.*, p. 958, n° 1188.

¹⁷⁹⁴ Document « Assurpol-Les contrats », actualisé le 15 mai 2006, disponible sur le site internet du groupe ASSURPOL : <http://www.assurpol.fr>.

¹⁷⁹⁵ La pollution chronique est le produit de divers faits de pollution résultant de l'activité humaine. Elle fait davantage référence à un état et à la permanence de cet état : Lamy Assurance, 2008, n° 1925.

¹⁷⁹⁶ La pollution historique est le passif environnemental, « *les conséquences résiduelles de l'activité antérieure* » : Lamy assurances, *ibidem*.

¹⁷⁹⁷ Directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, *op. cit.*

¹⁷⁹⁸ Cette garantie résulte de la prise en compte de la directive communautaire n° 2004/35/CE précitée. CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise*, éd. L'Argus, 2008, 4ème éd., Paris, p. 184.

¹⁷⁹⁹ Lamy Assurances, 2008, n° 2020.

être demandés à l'assuré par les autorités administratives, conformément au texte de transposition de la directive¹⁸⁰⁰. Les conséquences pécuniaires de l'engagement de la responsabilité civile de l'industriel par les tiers sont donc exclues de la garantie. S'y ajoute, de façon optionnelle, une garantie pour la dépollution des biens mobiliers et immobiliers de l'assurés. Les atteintes doivent être soudaines ou graduelles, résulter de faits fortuits dans l'enceinte du site assuré et imputables à l'exercice de l'activité de l'assuré. La dépollution des sols du site résultant d'un fait extérieur à l'exploitation est donc exclue.

Ces deux contrats comportent des exclusions communes : inobservation des textes légaux ou réglementaires, dommages résultant de rejets autorisés ou tolérés, fermeture ou cession du site, dommages résultant du risque de développement ou de la dissémination des organismes génétiquement modifiés¹⁸⁰¹. Ils comportent ensuite des exclusions propres. La garantie responsabilité civile contient une exclusion importante : le préjudice écologique « pur ». En effet, « *les assureurs estiment que l'assurance de responsabilité n'a vocation à jouer qu'en cas d'atteinte à des biens appropriés et que la restauration du milieu naturel ne devrait pas relever de leurs garanties* »¹⁸⁰². L'exclusion vise les *res communes*, les *res nullius*, mais également « *le sol et la végétation qui s'y rattache* »¹⁸⁰³ à partir du moment où la propriété n'est pas privée. S'il s'agit d'une propriété publique sans accès limité, « *les frais de dépollution du sol et de reconstitution de la flore ne sont pas garantis* »¹⁸⁰⁴. De plus, le contrat « Multirisque environnement » exclut les frais inhérents à la réhabilitation et à la remise en état d'un site faisant l'objet d'une fermeture ou d'une vente¹⁸⁰⁵. Cette exclusion laisse donc entier le problème de la solvabilité des entreprises. Enfin, les montants des garanties sont plafonnés : la garantie dommages environnementaux s'inscrit dans une fourchette de 200 000 euros à 10 millions d'euros.

¹⁸⁰⁰ *Ibidem*, n° 2072.

¹⁸⁰¹ CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise*, éd. L'Argus, 2008, 4ème éd., Paris, p. 186.

¹⁸⁰² *Lamy Assurances*, 2008, n° 2020.

¹⁸⁰³ *Ibidem*.

¹⁸⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁰⁵ CHAUMET Francis, *ibidem*.

Les contrats couvrant les risques de dommages environnementaux existent mais la nature juridique particulière des sols pollués rend la solution assurancielle inadaptée à ce type de risques (§1). C'est pourquoi nous examinerons les propositions qui ont été envisagées, lors de l'adoption de la directive communautaire n° 2004/35/CE¹⁸⁰⁶ et apporterons des perspectives d'évolution pour construire un système de garanties répondant aux spécificités des sols pollués (§2).

§1. L'assurance : réponse inadaptée au problème de pollution des sols

L'assurance est largement considérée comme une solution palliative, permettant de réparer les risques réalisés par le truchement d'un tiers au dommage : l'assureur. L'industriel dont l'activité est fortement polluante pourrait s'assurer contre les risques de pollution susceptibles d'être causés aux sols. Cependant, nous allons rapidement nous apercevoir que l'assurance n'est pas un outil adapté pour gérer la problématique des sols pollués, pour deux raisons. La première tient dans la nature du risque de pollution assuré (A). Qu'il s'agisse de l'identification de l'évènement accidentel ou fortuit ayant causé la pollution ou de la caractérisation du dommage subi, l'assurance montre rapidement ses limites. La seconde est relative à la nature contractuelle de l'assurance. Les clauses contractuelles limitent strictement les dommages pouvant être couverts et ne couvrent pas les lacunes des dispositifs légaux et réglementaires déjà en place (B).

A. Les difficultés soulevées par la nature du risque de pollution

Deux types de difficultés sont soulevées par l'objet d'étude. Le premier tient à la cause juridique du contrat, c'est-à-dire l'aléa. L'exigence de l'aléa catégorise les pollutions affectant le sol. Chroniques, diffuses, historiques, accidentelles,

¹⁸⁰⁶ Directive n° 2004/35/CE, *op. cit.*

graduelles : elles ne sont pas toutes traitées de façon similaire, sans que cette distinction n'agisse sur l'état de pollution du milieu (1). Le second a trait à la réalisation du dommage et plus précisément aux caractéristiques du dommage exigées par le juge (2).

1. L'aléa et le sol pollué

Étymologiquement, l'aléa est un mot latin (*alea*) qui signifie « jeu de dés »¹⁸⁰⁷. Juridiquement, l'aléa se définit comme un « élément de hasard, d'incertitude qui introduit, dans l'économie d'une opération, une chance de gain ou de perte pour les intéressés et qui est de l'essence de certains contrats »¹⁸⁰⁸. La Cour de cassation¹⁸⁰⁹ a eu l'occasion d'affirmer que l'aléa est l'essence même du contrat d'assurance¹⁸¹⁰. De façon plus précise, il s'agit d'un « événement de réalisation ou de date incertaine dont les parties à une convention acceptent de faire dépendre le montant de tout ou partie de leurs prestations réciproques de telle sorte qu'il soit impossible de savoir, avant complète exécution, s'il y aura un bénéficiaire ou qui ce sera »¹⁸¹¹.

Le contrat d'assurance étant par nature aléatoire¹⁸¹², certaines pollutions sont exclues *de facto* des garanties proposées puisqu'elles sont connues ou acceptées. Ainsi, les pollutions chroniques résultent du fonctionnement normal de l'installation et peuvent être autorisées par l'administration via des autorisations administratives de rejets. Comme l'intervention de l'assureur reste liée à la notion d'accident, les pollutions

¹⁸⁰⁷ REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Le Robert, Vol. 1, 2004, p. 80, entrée « Aléa ».

¹⁸⁰⁸ CORNU Gérard, (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, Paris, 2004, p. 46, entrée « aléa », 1.

¹⁸⁰⁹ Cass. Civ. 1ère, 15 janvier 1985, pourvoi n° 83-14.742 ; *JCP G*, 1985, IV, p. 118.

¹⁸¹⁰ Notons que la présence de l'aléa est contrôlée souverainement (Cass. Civ. 1ère, 20 juin 2000, *SCI Chalets des Fiaux et Helle c/ GIE G20*, pourvoi n° 97-22.681 ; MAYAUX Luc et KULLMANN Jérôme, *RGDA*, n° 4, octobre 2000, p. 1049-1052) et *in concreto* (Cass. Civ. 3ème, 6 novembre 1969, pourvoi n° 67-12.438 ; BENABENT Alain, *JCP G.*, 1970, II, n° 16502) par les juges du fond.

¹⁸¹¹ CORNU Gérard, *idem*, entrée « aléa », 2.

¹⁸¹² Cass. Civ. 1ère, 4 novembre 2003, *Société Azur assurances contre Syndicat des copropriétaires l'Acropole I-II et autres*, pourvoi n° 01-14.942 ; BIGOT Jean et MAYAUX Luc, *JCP G.*, n° 21, 19 mai 2004, p. 949-954 ; « Sinistre déjà réalisé et connu du souscripteur lors de la conclusion du contrat », *Responsabilité civile et assurances*, n° 3, mars 2004, p. 30 ; DOIREAU Sidonie, « Appréciation de l'aléa dans un contrat d'assurance », *Revue Lamy Droit civil*, n° 1, janvier 2004, p. 9-10.

diffuses qui s'étalent sur de longues périodes sont exclues puisqu'elles se situent en contradiction avec l'imprévisibilité du sinistre qui fonde le caractère aléatoire du contrat d'assurance. L'accident doit être imprévisible et inattendu. Dès lors, les pollutions historiques, identifiées par audit environnemental lors de la conclusion du contrat, ne sont pas prises en charge¹⁸¹³. Le défaut d'aléa est un moyen soulevé d'office par le juge aboutissant à la nullité du contrat¹⁸¹⁴. Par comparaison, l'article 24 alinéa 1^{er} de la loi belge du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre¹⁸¹⁵ prévoit que la réalisation du risque avant la formation du contrat constitue une cause de nullité de l'assurance¹⁸¹⁶.

De même, les sinistres survenant postérieurement à la période d'activités et donc une fois le contrat échu, ne sont pas assurés. La garantie joue à condition que le sinistre survienne pendant la durée du contrat mais encore faut-il déterminer le critère retenu pour déclencher la garantie. Certains dommages se prolongent dans le temps ou d'autres se manifestent après un temps de latence, comme les pollutions graduelles. C'est pourquoi certains assureurs ont limité l'étendue de leurs garanties par la mise en place de clauses dites « *claims made* » qui subordonnent les effets de la garantie à deux conditions : d'une part, le fait générateur doit être né pendant la durée du contrat ; d'autre part, la réclamation de la victime doit avoir été effectuée pendant la durée du contrat¹⁸¹⁷.

Partant, les sols pollués paraissent difficilement assurables. Sans s'attarder sur les pollutions historiques, il est parfois très difficile de connaître le fait générateur de la pollution. La plupart du temps, les sols cumulent des pollutions provenant de différentes sources et époques. La garantie ne pourra donc être ouverte que si le site fait l'objet d'une analyse approfondie des polluants déjà présents sur le site. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'aléa est caractérisé, encore faut-il admettre le dommage causé (2).

¹⁸¹³ CHAUMET Francis, *op. cit.*, p. 183.

¹⁸¹⁴ L'article L. 121-15, al. 1 du Code des Assurances dispose : « *L'assurance est nulle si, au moment du contrat, la chose assurée a déjà péri ou ne peut plus être exposée aux risques* ».

¹⁸¹⁵ Loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, Moniteur belge, 20 août 1992, modifiée par loi du 22 février 2006, Moniteur belge, 15 mars 2006, p. 15374.

¹⁸¹⁶ Il dispose « *Lorsque, au moment de la conclusion du contrat, le risque n'existe pas ou s'est déjà réalisé, l'assurance est nulle* ».

¹⁸¹⁷ NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, tome 468, 2006, Paris, p. 580, § 908.

2. Caractéristiques du dommage et sol pollué

Traditionnellement, pour être caractérisé, le dommage doit être direct, certain et réalisé¹⁸¹⁸. Ces conditions doivent être réunies pour engager la responsabilité civile de l'auteur du dommage. Nous l'avons vu¹⁸¹⁹, le caractère direct du préjudice pose problème dans le cas du dommage écologique. En 2001¹⁸²⁰, la Cour de cassation a rappelé la difficile appréhension du dommage écologique par les mécanismes de l'assurance¹⁸²¹. En l'espèce, la société des grands moulins de Paris était propriétaire d'un site dont elle avait vendu les meubles et immeubles en 1990 et 1991. Parmi ces biens, des transformateurs à pyralène restés sur le site furent à l'origine d'une pollution. Par prévention, le préfet ordonna à la société de prendre des mesures de surveillance du site et de décontamination. S'exécutant, la société déclara le sinistre à son assureur, la société GAN, dans l'hypothèse où sa responsabilité civile serait engagée. L'assureur déclina sa garantie à la suite de quoi la société des grands moulins de Paris l'assigna en remboursement des frais de dépollution engagés. Saisie en pourvoi, la Cour de cassation rejette la demande de la société des grands moulins de Paris au motif que le dommage n'était pas certain et qu'aucun tiers n'était lésé par la pollution constatée.

La solution retenue par l'arrêt est très critiquable. La Cour de Cassation souligne que « *les mesures prises par le préfet ne tendaient qu'à éviter un risque potentiel de nature à menacer la collectivité, sans qu'aucune personne individualisée ait eu encore à se plaindre d'un dommage réalisé, direct et certain* ». Comme le souligne François-Guy Trébulle¹⁸²², cet arrêt « *invite à s'interroger sur la pertinence d'une solution qui refuse de prendre en considération ce qui semble être déjà un dommage écologique,*

¹⁸¹⁸ Nous mettrons une nuance quant à la réalisation du dommage puisque le Conseil d'Etat reconnaît l'indemnisation du préjudice futur (mais non éventuel), s'il a de sérieuses chances d'être réalisé : CE, 20 juin 1999, *Sarfati*, req. n° 192935, rec. Leb., p. 222.

¹⁸¹⁹ Voir *supra* Première Partie, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, § 2, A. « La place du juge judiciaire dans la réparation des dommages à l'environnement », p. 280 et s.

¹⁸²⁰ Cass. Civ. 1ère, 27 mars 2001, *Sté des grands moulins de Paris c/ Sté Gan Incendie Accidents*, pourvoi n° 98-20.007, *RDI*, 2002, p. 309 ; GUIHAL Dominique, *Environnement*, n° 11, novembre 2002, p. 17-18 ; GUIHAL Dominique, « Financement des travaux de décontamination des sites pollués : absence de garantie due par l'assureur de responsabilité civile pour défaut de dommage actuel et certain », *JCP G.*, n° 24, 12 juin 2002, II, 10089, p. 1091-1093 ; TREBULLE François-Guy, « Prise en compte du dommage écologique », *RDI*, 2002, p. 309.

¹⁸²¹ TREBULLE François-Guy, *ibidem*.

¹⁸²² *Ibidem*.

dans la mesure où le déversement s'était réalisé, sous le prétexte que le dommage n'était pas subi par des tiers¹⁸²³, le dommage est cependant réalisé et certain puisque les écoulements de pyralène ont été constatés. Seulement, fidèle à sa jurisprudence qui refuse de considérer le caractère direct d'un préjudice écologique, la Cour de Cassation précise que le dommage n'est pas direct, dans la mesure où aucun tiers ne s'en est plaint. Cette solution a vocation à évoluer à la suite de la jurisprudence Erika¹⁸²⁴ qui reconnaît désormais le dommage écologique « pur ». Mais la notion de « tiers lésé » risque de poser quelques difficultés aux juges du fonds. Le tiers est en effet défini comme « toute personne étrangère à une situation juridique ou même personne autre que celle dont on parle »¹⁸²⁵. Or, l'évolution du droit est peu susceptible d'aboutir à l'attribution d'une personnalité juridique à l'environnement¹⁸²⁶. Dès lors, il conviendra de modifier les termes des polices pour ajouter à la notion de tiers lésé, celle d'environnement voire de patrimoine commun. Ainsi, le dommage lèsera un intérêt collectif qui permettra d'agir pour demander la réparation des dommages. Les garanties actuelles, proposées par Assurpol précisent que les dommages écologiques sont exclus et que dans le cadre des garanties spécifiques, seuls les biens appropriés feront l'objet d'une réparation¹⁸²⁷.

¹⁸²³ François-Guy Trébulle souligne que l'acquéreur est pourtant lésé par cette pollution et pourrait demander la réparation du « dommage écologique dérivé » sur le fondement des articles 1382 et 1384 al. 1 du Code civil. *Ibidem*, citant Cass. civ. 1re, 10 juin 1997, *IRCO c/ La Concorde*, pourvoi n° 95-13.872.

¹⁸²⁴ TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corrine, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemental », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2.

¹⁸²⁵ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 905, entrée « Tiers ».

¹⁸²⁶ Voir STONE Christopher, « Should trees have standing ? Toward legal lights for naturale objects », *Southern California Law Review*, vol. 45, n° 2, 1972.

¹⁸²⁷ *Lamy Assurances*, 2008, n° 2020.

La solution assurancielle montre rapidement ses limites dans son application aux sols pollués. Strictement cantonnée aux biens appropriés, écartant les pollutions historiques, qui sont les plus problématiques, elle demeure un outil inadapté au risque de pollution des sols. Une autre limite tient à la nature contractuelle du contrat d'assurance et aux modulations pouvant être apportées par le biais des clauses exonératoires de responsabilité (B).

B. Difficultés soulevées par la nature contractuelle de l'assurance

Le contrat d'assurance est un contrat aléatoire, mais avant tout un contrat c'est-à-dire « *une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose* » (article 1101 du Code civil)¹⁸²⁸. L'article 1134 al. 1 ajoute que les « *conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* »¹⁸²⁹. Les contrats font l'objet d'une protection que l'on pourrait qualifier de particulière puisque leur interprétation est préservée : le Conseil constitutionnel¹⁸³⁰ estime que le législateur ne saurait interpréter un contrat à l'encontre de la volonté des parties, sans méconnaître les article 4¹⁸³¹ et 16¹⁸³² de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sauf pour des considérations d'intérêt général suffisantes¹⁸³³. Par ailleurs, la liberté contractuelle

¹⁸²⁸ Avec l'avant-projet de réforme du droit des obligations, l'article 1101 devient l'article 1102 et dispose : « *le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à accomplir une prestation* ». *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, CATALA Pierre, 1er septembre 2005, La Documentation Française, 2006, 208 p.

¹⁸²⁹ Voir Laurent AYNES, « Le contrat, loi des parties », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, avril 2004, p. 77-80.

¹⁸³⁰ CC, 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, n° 2002-465 DC, rec. CC, p. 43 ; JO, 18 janvier 2003, p. 1084.

¹⁸³¹ L'article 4 de la DDHC dispose : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi* ».

¹⁸³² L'article 16 de la DDHC dispose : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »

¹⁸³³ DUTHEILLET DE LAMOTHE Olivier, « Droits fondamentaux et interprétation du contrat : le regard du juge constitutionnel », Etude du 12 janvier 2007, disponible en accès libre sur le site internet du Conseil constitutionnel, rubrique Présentation du Conseil, sous-rubrique « Comment le Conseil assure ses missions », VI-La protection des droits et libertés fondamentaux – Généralités :

« découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »¹⁸³⁴ et revêt ainsi une valeur constitutionnelle. Les deux cocontractants disposant de cette liberté contractuelle, les assureurs refusent traditionnellement tout contrat dès lors qu'il existe une possibilité d'accident¹⁸³⁵ (1). Cette possibilité de refuser la conclusion de contrat conduit à des situations complexes où certaines entités sont dans l'impossibilité d'assurer leurs biens. Par ailleurs, la conclusion d'un contrat est très souvent assortie de clauses exonératoires : les professionnels de l'assurance excluent parfois le risque de pollution des assurances responsabilité civile exploitation et s'opposent systématiquement aux projets qui les rendraient obligatoires¹⁸³⁶. Ces exclusions tendent à réduire la garantie à une peau de chagrin (2).

1. La liberté de l'assureur de refuser la conclusion du contrat

Certaines difficultés tiennent directement dans la volonté des assureurs de ne pas assurer tel type de risque. Une jurisprudence récente¹⁸³⁷ rendue en matière de catastrophes naturelles permet d'illustrer le problème auquel sont parfois confrontées les collectivités locales. Selon l'article L. 125-1, al. 1 du Code des assurances¹⁸³⁸, les dommages aux biens causés par les catastrophes naturelles sont garantis par une clause

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

¹⁸³⁴ CC, 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale*, n° 2000-437 DC, rec. CC p. 190 ; JO, 24 décembre 2000, p. 20576. La valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle avait été reconnue implicitement dans la décision CC, 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, n° 98-401 DC, rec. CC, p. 258 ; JO, 14 juin 1998, p. 9033.

¹⁸³⁵ NEURAY Jean-François, *Droit de l'environnement*, Précis de la faculté de droit, Université libre de Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 712.

¹⁸³⁶ ROGGE Jean, *L'assurance des dommages causés par la pollution*, Bruxelles, éd. Story-Scientia, 1991, p. 19, cité in NEURAY Jean-François, *Principes du droit de l'environnement : droit international, droit européen, droit interne*, éd. Story-Scientia, 1995, Diegem, p. 261, n° 174.

¹⁸³⁷ CE, 15 juin 2005, *Département de la Corse du Sud*, n° 266970 ; Billet Philippe, « Catastrophes naturelles : les collectivités locales en mal d'assurance », *JCP A*, n° 45, 7 novembre 2005, 1354, p. 1647-1648.

¹⁸³⁸ L'article L. 125-1, al.1 du Code des assurances dispose : « *Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats* ».

insérée dans les contrats d'assurance contre les incendies et les dommages aux biens¹⁸³⁹. Dans l'affaire qui nous intéresse¹⁸⁴⁰, le département de la Corse du Sud s'était vu refuser la souscription d'un contrat pour assurer ses biens immobiliers contre les dommages d'incendies, les dommages aux biens et les catastrophes naturelles par plusieurs compagnies d'assurances. Le département a donc saisi le Bureau Central de Tarification (BCT), autorité administrative indépendante dont le rôle est de décider à quelles conditions il est possible de contraindre un assureur qui a opposé un refus de garantie à un assuré¹⁸⁴¹ à conclure un contrat. Le BCT s'étant considéré comme incompétent, le département a donc saisi le Conseil d'Etat pour demander l'annulation de cette décision¹⁸⁴². Le Conseil d'Etat a rejeté la demande du département par une interprétation stricte des articles du Code des assurances. Rappelant les dispositions de l'article L. 125-1 du même Code, il affirme que si cet article prévoit l'insertion obligatoire d'une clause destinée à couvrir les catastrophes naturelles dans les contrats d'assurance contre les incendies et les dommages aux biens, aucune disposition ne contraint les assureurs à signer les contrats de base contenant cette clause. En retenant cette solution, le Conseil d'Etat conclut que le BCT ne peut contraindre les assureurs à la signature d'un contrat de garanties. Le département se trouve dès lors dans une situation problématique puisqu'il est dans l'impossibilité de faire assurer ses biens immobiliers. Comme le souligne Philippe Billet¹⁸⁴³, l'accent est mis sur la prévention. En effet, l'assurance joue également un rôle préventif, par les études menées pour l'évaluation du risque avant la signature du contrat.

¹⁸³⁹ Le même mécanisme a été repris dans la loi du 30 juillet 2003 relative aux risques technologiques (Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021), insérant une clause de garantie dans tous les contrats d'assurances des biens à usage d'habitation contre les risques technologiques. L'article L. 128-2 du Code de assurances dispose désormais : « *Les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique en dehors de son activité professionnelle et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens à usage d'habitation ou placés dans des locaux à usage d'habitation situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages résultant des catastrophes technologiques affectant les biens faisant l'objet de ces contrats* ».

¹⁸⁴⁰ CE, 15 juin 2005, *Département de la Corse du Sud*, *op. cit.*

¹⁸⁴¹ Voir le site internet du Bureau Central de tarification : <http://www.bureaucentraldetarification.com.fr/>.

¹⁸⁴² Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des recours en excès de pouvoir formés contre les décisions du BCT : CE, 7 novembre 1984, *Société civile d'ingenierie Coteba*, req. n° 44710, rec. Leb., p. 351 cité par BILLET Philippe, « Catastrophes naturelles : les collectivités locales en mal d'assurance », *op. cit.*, p. 1648.

¹⁸⁴³ BILLET Philippe, *ibidem*.

On imagine très bien la transposition de cette solution pour les risques d'atteintes à l'environnement, plus particulièrement pour les sols pollués. La multiplication des inondations, comme celle des découvertes des sols pollués en France, rend les risques « *presque certains à force de répétition* »¹⁸⁴⁴ et pousse les assureurs à refuser les contrats. En dehors d'un cadre de coassurance permettant d'assurer des montants importants, il est peu probable que la voie vers laquelle pousse le Conseil d'Etat puisse trouver une issue favorable pour les collectivités locales. En matière de sols pollués, le problème se posera surtout pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas les moyens financiers de s'assurer contre les risques de pollution ou même de constituer les garanties financières exigées au moment de la délivrance de l'autorisation¹⁸⁴⁵.

La loi relative aux risques technologiques et naturels¹⁸⁴⁶ a pris en compte cet élément concernant les inondations puisqu'elle prévoit¹⁸⁴⁷ que lorsque la société d'assurance sollicitée qui refuse l'assurance « *n'est pas en mesure d'assurer seule le risque à raison de son importance ou de ses caractéristiques, le Bureau pourra demander à la victime de lui présenter une autre entreprise d'assurance susceptible d'intervenir en coassurance avec la première* »¹⁸⁴⁸. La législation tend à concilier les préoccupations des assurés et des assureurs. La référence à la coassurance en matière de risques naturels est une invitation de l'Etat à mettre en place un mécanisme de pool d'assurances en la matière, à l'instar d'Assurpol pour les sols pollués. Les propositions tendant à instaurer une obligation de s'assurer contre les atteintes à l'environnement doivent nécessairement se doubler d'une obligation de réponse positive de la part des assureurs, tout en prenant garde à l'insertion des clauses exonératoires risquant de réduire la garantie à outrance (2).

¹⁸⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁴⁵ Voir *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §.1, A. « Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières », p. 362 et s.

¹⁸⁴⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021.

¹⁸⁴⁷ Article 72 de la loi n° 2003-699, *op. cit.*, modifiant l'article L. 125-6 du Code des assurances.

¹⁸⁴⁸ BIGOT Jean, « La loi Bachelot et l'assurance », JCP G., n° 41, 8 octobre 2003, p. 1777.

2. L'insertion de clauses exonératoires

Une autre interrogation peut être soulevée quant à la valeur accordée aux clauses exonératoires de responsabilité dans les contrats d'assurance. Dans une jurisprudence récente¹⁸⁴⁹ relative à un contrat de bail, la Cour de Cassation affirme que le propriétaire bailleur peut s'exonérer de sa responsabilité dérogeant ainsi aux règles du Code civil, par le biais d'une clause contractuelle. En l'espèce, un contrat de vente est signé le 20 décembre 2000 entre trois sociétés et la société immobilière Coignières Logistic (ci-après SCI). La vente portait sur un terrain grevé d'un bail commercial et occupé par la société CFM depuis le 7 mai 1999. Le 11 décembre 2000, la société CFM fait l'objet d'un procès-verbal d'infraction à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁸⁵⁰. Le 14 juin 2001, elle donne congé prenant effet le 14 juin 2002 à la SCI. Cette dernière assigne les sociétés venderesses, la société CFM ainsi que le notaire en remboursement des sommes engagées pour la mise en conformité du site avec son usage et divers préjudices financiers. Le contrat de bail commercial comportait différentes clauses imposant au locataire de se mettre en conformité avec la législation afférente à son activité, sous peine d'engager sa responsabilité contractuelle ainsi que d'effectuer les travaux nécessaires à son activité, par dérogation aux articles 1719¹⁸⁵¹ et 1720¹⁸⁵² du Code civil. La Cour d'appel avait relevé que ces dispositions ne s'appliquaient pas à la législation relative aux installations classées et aux travaux exigés pour l'obtention d'une autorisation d'exploitation au titre de cette même législation¹⁸⁵³.

¹⁸⁴⁹ Cass. Civ. 3ème, 9 avril 2008, *SCI Coignières Logistique c/ Société Géodis Logistics IDF et a.*, pourvoi n° 07-10.795 ; comm. FEVRIER Jean-Marc, « Précisions jurisprudentielles sur l'article L. 514-20 du Code de l'environnement », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 94.

¹⁸⁵⁰ Loi n° 76-663, du 19 juillet 1976, relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L. 511-1 s. du Code de l'environnement).

¹⁸⁵¹ L'article 1719 du Code civil dispose : « *Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière :*

1° De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent ;

2° D'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée ;

3° D'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail ;

4° D'assurer également la permanence et la qualité des plantations »

¹⁸⁵² L'article 1720 du Code civil dispose : « *Le bailleur est tenu de délivrer la chose en bon état de réparations de toute espèce.*

Il doit y faire, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les locatives ».

¹⁸⁵³ De manière générale, les clauses de transfert de risque sont inopposables à l'administration (CE, 24 mars 1978, *Société « la Quinoléine et ses dérivés »*, req. n° 01291, rec. Leb. p. 156 ; CE, 11 avril 1986,

La SCI estimait que l'interprétation de la Cour d'appel dénaturait les termes du contrat en apportant des précisions qui n'y figuraient pas, violant ainsi l'article 1134 du Code civil. La Cour de cassation confirme l'interprétation de la Cour d'appel en estimant que les clauses relatives aux travaux d'aménagement mis à la charge du preneur avait pour finalité d'exclure la responsabilité du bailleur du fait de l'exploitation de son activité par le locataire. Les termes du contrat ne s'appliquant pas à la législation relative aux installations classées, interprétation que rendait nécessaire l'ambiguïté du contrat, la société locataire n'engage pas sa responsabilité contractuelle du fait de l'absence de travaux nécessaires à l'obtention d'une autorisation préfectorale d'exploitation. La Cour de cassation confirme ainsi une jurisprudence du 17 décembre 2002¹⁸⁵⁴ par laquelle elle considère que les travaux mis à la charge du bailleur par les articles 1719 et 1720 du Code civil peuvent être légalement transférés au locataire puisque ces dispositions ne sont pas d'ordre public. Dans cette espèce, les bailleurs avaient mis à la charge du locataire, la dépollution du site résultant de l'activité du précédent locataire. Cette clause permet donc au propriétaire de s'exonérer de l'obligation de délivrer un bien « *en bon état de réparations de toute espèce* » (article 1720 du Code civil).

Cette solution est transposable au contrat d'assurance puisque dans cette dernière espèce¹⁸⁵⁵, la clause consistait à exonérer le bailleur des frais de la dépollution passée. Or, les polices d'assurance écartent *ab initio* les pollutions pouvant résulter des exploitations antérieures. L'évaluation effectuée avant la souscription permettra d'analyser le niveau de pollution à partir duquel sera assurée l'activité. Les mécanismes assuranciers ne résolvent donc pas le problème posé par les pollutions historiques¹⁸⁵⁶. Par ailleurs, l'assureur ne manquera pas de glisser des clauses d'exonération de sa responsabilité dans les contrats d'assurances. Ainsi, le manquement aux obligations

Ministère de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman, req. n° 62234, rec. Leb. p. 89 ; *RJE*, n° 2-3/1986, p. 292). En effet, « *une police administrative ne constitue par un objet de gestion contractuelle* » : COUTANT Jean-François et SALVADOR Olivier, « L'acquéreur peut-il supporter la remise en état d'un site pollué lorsque le vendeur a la qualité d'exploitant ? », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 273.

¹⁸⁵⁴ Cass. Civ. 3ème, 17 décembre 2002, *SARL ADS c/ Epoux Chamoix*, pourvoi n° 01-11.704 ; Obs. WERTENSCHLAG Bruno, « Succession d'occupants d'un site pollué et obligation de dépollution », *AJDI*, n° 2, février 2003, p. 105-106 ; note TREBULLE François-Guy, *RDI*, mai-juin 2003, p. 244.

¹⁸⁵⁵ Cass. Civ. 3ème, 17 décembre 2002, *SARL ADS c/ Epoux Chamoix*, *idem*.

¹⁸⁵⁶ GUIHAL Dominique, « Financement des travaux de décontamination des sites pollués : absence de garantie due par l'assureur de responsabilité civile pour défaut de dommage actuel et certain », comm. sur Cass. Civ. 1ère, 27 mars 2001, *Sté des grands moulins de Paris c/ Sté Gan Incendie Accidents*, pourvoi n° 98-20.007, *JCP G.*, n° 24, 12 juin 2002, II, 10089, p. 1093.

législatives et réglementaires afférentes à l'activité exercée constitue une hypothèse d'exclusion de garantie¹⁸⁵⁷, à l'instar des dommages écologiques purs. La définition du dommage écologique retenue par le contrat ASSURPOL est la suivante : sont exclus « les dommages subis par les éléments naturels biens ou choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ainsi que les préjudices d'ordre esthétique ou d'agrément qui s'y rattachent »¹⁸⁵⁸. Il faut tout de même souligner que les préjudices économiques subis par les tiers et résultant de l'altérations d'éléments naturels tels que définis précédemment sont garantis. Partant, c'est donc bien la lésion dans le patrimoine individualisé qui permet la couverture du risque. La notion de propriété n'est pas pertinente dans la mesure où la propriété publique ne permet pas de faire jouer la garantie¹⁸⁵⁹. A partir du moment où le patrimoine est commun, où l'intérêt est collectif, toute garantie est exclue. Cette dernière exclusion tend néanmoins à être tempérée¹⁸⁶⁰ par les dispositions de la directive n° 2004/35/CE instaurant une responsabilité environnementale¹⁸⁶¹.

Les assureurs ont commencé l'adaptation de leurs polices d'assurance en vue de l'application de la directive n° 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale. Pourtant, les espoirs qui pouvaient être nourris par cette directive furent rapidement ruinés. N'instaurant aucun mécanisme d'assurance obligatoire, le texte communautaire encourage les Etats membres à mettre en place des outils financiers. Il convient donc de chercher d'autres solutions permettant de prévenir et de réparer les dommages causés aux sols (§2). Néanmoins, les difficultés sont importantes : compte tenu des montants en jeu, comment trouver un équilibre entre la demande de l'assuré et les capacités financières de l'assureur ? Sur quel fondement juridique une telle obligation pourrait-elle être imposée ?

¹⁸⁵⁷ CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise, op. cit.*, p. 185. Voir aussi le contrat ITF : RC Atteintes à l'environnement pour les activités industrielles et commerciales, document « Assurpol-Les contrats », actualisé le 15 mai 2006, disponible sur le site internet du groupe ASSURPOL : <http://www.assurpol.fr>

¹⁸⁵⁸ CHAUMET Francis, *idem*, p. 188.

¹⁸⁵⁹ En effet, la végétation naturelle enracinée sur une propriété profitant à tous ne peut faire l'objet d'une garantie : CHAUMET Francis, *ibidem*.

¹⁸⁶⁰ *Lamy Assurance*, 2008, n° 1962.

¹⁸⁶¹ Directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, *op. cit.*

§2. Perspectives d'évolution : assurance obligatoire et fonds complémentaire d'indemnisation

La solution assurancielle paraît pertinente pour prévenir les dommages résultant de l'activité exploitée, améliorer l'indemnisation des victimes de pollution et permettre la remise en état de l'environnement. Les garanties permettent de pallier les insolvabilités potentielles des exploitants. Néanmoins, l'instauration d'une assurance obligatoire contre les atteintes à l'environnement ne doit pas être assimilée à un permis de polluer. Elle peut paraître, *a priori*, contraire au principe pollueur-payeur, dans la mesure où ce n'est pas le responsable qui paie la réparation mais une société qui s'est portée garante pour l'exploitant. Une telle interprétation vide de son sens le mécanisme de l'assurance puisqu'elle conduit à oublier que l'exploitant a payé ces réparations *via* les primes d'assurances versées. L'instauration d'une obligation comporte toutefois certaines limites, tenant notamment aux montants assurés et aux fondements juridiques retenus (A). Le mécanisme assuranciel peut offrir des potentialités de réparations élevées dans la mesure où la collectivisation permet l'accroissement des montants de garanties, élément important lorsque l'on sait les montants des frais de dépollution¹⁸⁶². Partant, la réparation des dommages sera plus efficace si elle est gérée de façon collective (B).

A. Les limites d'une obligation de souscription d'une assurance

L'obligation de conclure une convention est constitutive d'une restriction à la liberté posée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁸⁶³, l'obligation de contracter une assurance pour couvrir les risques d'atteinte à l'environnement pourrait se baser sur des considérations d'intérêt général. Comme le soulignait le commissaire du

¹⁸⁶² HUGLON Jean-Pierre et LUBEK Pierre, *Rapport d'expertise et de propositions sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avril 2000, Paris, p. 103.

¹⁸⁶³ CC, 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, n° 2002-465 DC, *op. cit.*

gouvernement Jean-François Coënt dans ses conclusions sur la décision du TA de Rennes de 2001, *Suez-Lyonnaise des eaux*¹⁸⁶⁴ : « *l'Etat se doit de veiller, au nom de l'intérêt général, sur les intérêts supérieurs de la Nation, au nombre desquels se trouvent la protection de l'environnement et de la santé. (...) Lorsque les acteurs de base ne se préoccupent pas d'environnement, l'Etat doit les y contraindre* »¹⁸⁶⁵. Une telle obligation doit être posée par une loi, puisque l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose qu'il relève de la compétence législative de « *déterminer les principes fondamentaux (...) des droits réels et des obligations civiles ou commerciales* ». Néanmoins, si la possibilité est ouverte en théorie, la pratique n'en sera pas moins difficile, au regard notamment des montants financiers en jeu (1). Par ailleurs, la mise en place d'un mécanisme d'assurance obligatoire contraindra les compagnies à mesurer avec précision la teneur des risques en cause, par le biais d'évaluations d'ingénieurs. Dès lors, ne risque-t-on pas d'aboutir à une privatisation de l'évaluation des risques par la création ou le renforcement de corps d'ingénieurs privés aux côtés des services étatiques ? (2).

1. La création nécessaire d'un fonds d'indemnisation complémentaire

Plusieurs interrogations sont susceptibles d'apparaître. Les deux premières sont la conséquence d'un même fait : la limite financière de l'indemnisation assurancielle. Dans une première hypothèse, on peut imaginer que les industriels fassent fi de l'obligation d'assurance et dans la seconde, que les montants prévus ne soient pas suffisants au regard de l'ampleur des dommages. Dès lors, comment indemniser les victimes des dommages ? A l'instar de la loi sur les risques technologiques¹⁸⁶⁶, il

¹⁸⁶⁴ TA Rennes, 2 mai 2001, *Société Suez-Lyonnaise des eaux*, req. n° 97182 ; concl. COËNT Jean-François, *AJDA*, n° 6, 20 juin 2001, p. 593-598 ; NICOUD Florence, « Carences de l'État dans la mise en oeuvre de son pouvoir de police en matière d'installations classées agricoles », *JCP G.*, n° 15, 10 avril 2002, p. 726-731 ; VIARD Claudine, « Le droit européen au secours de la santé des citoyens ? », *Revue de droit rural*, n° 295, août 2001, p. 420-425.

¹⁸⁶⁵ Cité par VAN LANG Agathe, « De l'art du trompe-l'oeil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1683.

¹⁸⁶⁶ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.*

conviendrait de prévoir l'instauration d'un fonds d'indemnisation¹⁸⁶⁷. Afin que le principe pollueur-payeur ne soit pas totalement éludé, il est nécessaire qu'existe un lien suffisamment individualisé entre les acteurs qui versent les redevances alimentant le fonds et le rôle qu'ils jouent dans l'apparition et le développement de la nuisance contre laquelle le fonds est destiné à lutter. Il ne faut pas que, dans l'esprit des cotisants, la redevance soit perçue comme un permis de polluer. Pour éviter tout mouvement de déresponsabilisation, il conviendrait d'instaurer une action récursoire permettant de demander le remboursement des sommes engagées aux responsables de la pollution, « *corollaire indispensable du mécanisme* »¹⁸⁶⁸. Les expériences étrangères sont riches d'enseignements sur ce point. Aux Pays-Bas, un fonds prévoit l'indemnisation automatique des victimes d'une pollution atmosphérique accidentelle lorsque le coupable n'est pas identifié ou pas assuré¹⁸⁶⁹. A la suite des propositions de Hubert Bocken¹⁸⁷⁰, les instances de l'OCDE¹⁸⁷¹ ont préconisé la création d'un Fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles (FIPA) pouvant être alimenté par les entreprises à risques et destiné à indemniser les victimes de ce type de pollution, dans la mesure qui excède l'intervention ordinaire des compagnies d'assurance. Dans la région Wallonne, l'article 44 du décret de 1996 relatif aux déchets¹⁸⁷² prévoit que les victimes peuvent demander l'intervention subsidiaire d'un fonds quand l'auteur du dommage est « difficilement identifiable », que sa responsabilité « sera difficile à établir » ou que l'autorité identifiée est insolvable¹⁸⁷³.

La création d'un fonds complémentaire demanderait une logistique relativement lourde et l'établissement de critères pour identifier les entreprises soumises à cotisation.

¹⁸⁶⁷ Article L. 421-1 du Code des assurances.

¹⁸⁶⁸ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis droit, 2007, 2ème éd., Paris, p. 281, § 320.

¹⁸⁶⁹ BAKKER M. H. C., « Het Fonds Luchtverontreiniging » in *L'assurance des dommages causés par la pollution*, éd. BOCKEN Hubert et RYCKBOST Donatienne, Bruxelles, 1991, p. 345.

¹⁸⁷⁰ SMETS Henri, « Pour une indemnisation garantie des victimes de pollutions accidentelles » in *L'assurance des dommages causés par la pollution*, éd. Story-Scientia, 1991, Bruxelles, p. 399 cité in NEURAY Jean-François, *Principes du droit de l'environnement : droit international, droit européen, droit interne*, éd. Story-Scientia, 1995, Diegem, p. 263, n° 175.

¹⁸⁷¹ *L'assurance pollution*, Monographies sur l'environnement, n° 42, OCDE, OCDE/GD(92)18, 1992, Paris, 56 p.

¹⁸⁷² Décret de la région Wallonne du 27 juin 1996 relatif au déchets, Moniteur belge, 2 août 1996, modifié par le décret de la région Wallonne du 16 octobre 2003, Moniteur belge, 23 octobre 2003, p. 51644.

¹⁸⁷³ Voir l'arrêté du gouvernement Wallon du 5 novembre 1998 relatif aux règles d'indemnisation par la Région wallonne des dommages causés par des déchets, Moniteur Belge, 15 décembre 1998, p. 39883.

La démarche passerait par une évaluation détaillée des risques de chaque entreprise couplée à l'évaluation de ses capacités financières. Quoiqu'il en soit, l'instauration d'une assurance obligatoire conduira les compagnies d'assurances à mesurer avec précision les risques assurés par le biais de leurs corps d'ingénieurs, en parallèle à l'évaluation des risques établie par les services de l'Etat (2).

2. Le risque d'une privatisation de l'évaluation des risques

La plupart des législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement prévoient la souscription d'une assurance comme condition de délivrance de l'autorisation administrative¹⁸⁷⁴. L'instauration d'une assurance obligatoire risque cependant d'entraîner une substitution de l'assureur à l'administration et peut conduire à privatiser la procédure d'autorisation d'exploiter. On concèdera que le profit est sans doute, un mobile plus puissant que la sauvegarde de l'intérêt général de sorte que l'assureur, intéressé par la limitation du risque assuré, apparaît comme un contrôleur des activités polluantes souvent plus efficace et plus exigeant que l'administration.

A cet argument pourrait être ajouté celui du risque de contrôle de l'activité par les experts-ingénieurs dont disposent les sociétés d'assurances. Assurpol est doté d'un corps d'inspecteurs spécialisés et participe à l'Association de certification des Auditeurs Environnementaux (ACAE)¹⁸⁷⁵. Ces inspecteurs et auditeurs ont pour mission de mener des audits et des vérifications de conformité aux normes, d'évaluer les risques et d'établir des diagnostics¹⁸⁷⁶. En cas de défaillance de l'exploitant dans le dispositif de prévention, l'assureur pourrait faire jouer une clause contractuelle limitant la réparation

¹⁸⁷⁴ En Belgique, cette obligation est prévue par l'article 6, al. 4, 2° de l'arrêté royal du 9 septembre 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques (Moniteur Belge, 4 février 1976). En France, Les entreprises d'assurances font partie des garants pouvant être sollicités par les exploitants soumis à l'obligation de constitution de garanties financières (articles L. 516 -1 et R. 516-2 du Code de l'environnement). Voir NEURAY Jean-François, *op. cit.*, p. 261 et s.

¹⁸⁷⁵ CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise*, *op. cit.*, p. 180-181.

¹⁸⁷⁶ *Idem*, p. 181.

des dommages susceptibles d'être causés. Tout en permettant un renforcement de la prévention, ce mécanisme pourrait conduire à une privatisation des contrôles sur les installations classées¹⁸⁷⁷. On connaît les insuffisances dans les contrôles de l'inspection des installations classées¹⁸⁷⁸ : le nombre d'inspecteurs est largement en deçà de celui qui permettrait de rendre le contrôle effectif. Partant, comme les installations classées soumises au régime de la déclaration sont le plus souvent inspectées en cas de plainte¹⁸⁷⁹, le ministère recourt au contrôle périodique¹⁸⁸⁰ effectué par des sociétés privées agréées aux frais de l'exploitant¹⁸⁸¹. Un jugement du TA de Rennes du 2 mai 2001¹⁸⁸² « fait preuve d'une certaine audace en dénonçant cet état de fait et en condamnant la carence manifeste des services de l'Etat »¹⁸⁸³.

L'intervention des experts-assureurs permet donc de pallier les lacunes des services de l'Etat et cela sans risque pour l'environnement. A l'inverse de certaines sociétés de classification qui délivrent de certificats de complaisance, les assurances restent nécessairement liées à leurs assurés puisqu'elles en sont garantes. Elles n'ont donc aucun intérêt à bâcler les études scientifiques menées pour déterminer les risques de l'activité assurée. Le rôle préventif de l'assurance prend ici toute son ampleur : la mesure du risque permettra à l'assureur d'insérer des clauses contractuelles exonérant sa

¹⁸⁷⁷ MARTIN Gilles J., « Responsabilité et assurance », Colloque « Police et responsabilité en matière d'environnement », *Gaz. Pal.*, n° 158, 7 juin 2001, p. 54.

¹⁸⁷⁸ En 2007, l'inspection des installations classées comptait 1484 agents. Le bilan des actions nationales 2007 souligne également que les visites de contrôle inopinées sont en nette diminution depuis la fin des années 1990 ; *Bilan des actions nationales 2007-Objectifs 2008*, Inspection des installations classées, Dossier de presse, 14 février 2008, Paris, p. 9 et 40 ; Document disponible sur le portail Installations classées du Site internet du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/>.

¹⁸⁷⁹ TUBIANA Fabian, « Déclaration : l'Etat délègue les contrôles », *Environnement magazine*, n° 1647, mai 2006, p. 40.

¹⁸⁸⁰ Décret n° 2006-435 du 13 avril 2006, fixant les modalités du contrôle périodique de certaines installations classées soumises à déclaration, JO, 14 avril 2006, p. 5604 ; comm. HUGLO Christian, LEPAGE Corinne et MITEVA Eléna, « Installations classées soumises à déclaration : de nouvelles obligations de contrôles », *Environnement et Technique*, n° 257, juin 2006, p. 57-58.

¹⁸⁸¹ Voir le tableau récapitulatif des arrêtés fixant les prescriptions à vérifier lors des contrôles périodiques : « Contrôle des ICPE soumise à déclaration », *Environnement et Technique*, n° 275, avril 2008, p. 50.

¹⁸⁸² TA Rennes, 2 mai 2001, *Société Suez-Lyonnaise des eaux*, req. n° 97182 ; concl. COËNT Jean-François, *AJDA*, n° 6, 20 juin 2001, p. 593-598 ; NICOUUD Florence, « Carences de l'État dans la mise en oeuvre de son pouvoir de police en matière d'installations classées agricoles », *JCP G.*, n° 15, 10 avril 2002, p. 726-731 ; VIARD Claudine, « Le droit européen au secours de la santé des citoyens ? », *Revue de droit rural*, n° 295, août 2001, p. 420-425.

¹⁸⁸³ VAN LANG Agathe, « De l'art du trompe l'oeil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale », *op. cit.*, p. 1684.

responsabilité dans l'hypothèse où l'assuré ne respecterait pas les mesures préventives nécessaires¹⁸⁸⁴. Dès lors, l'inspection des installations classées se double d'une « *police privée* »¹⁸⁸⁵ des assureurs.

L'idée d'instaurer une assurance obligatoire pour les dommages causés à l'environnement n'a pas été reprise dans la directive communautaire relative à la responsabilité environnementale¹⁸⁸⁶. Elle ne fixe aucune obligation de souscription d'assurance mais demande aux Etats de prendre des mesures « *visant à encourager le développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d'instruments et de marchés de garantie financière* » (article 14, al. 1). Elle précise à l'article 14, al. 2 que la Commission présentera un rapport en 2010 sur l'efficacité de la directive en termes de réparation effective des dommages environnementaux et sur l'offre d'assurance et d'autres instruments de sécurité financière couvrant les matières dangereuses. Néanmoins, elle constitue une avancée car ses dispositions tendant à réparer les dommages causés aux espèces protégées, aux habitats, aux eaux et aux sols, font fi de toute idée d'appropriation. Dès lors, les assureurs sont contraints d'adapter leurs polices pour répondre aux exigences communautaires. Pourtant, les expériences passées en matière d'assurance et de réparation des dommages environnementaux devraient conduire à davantage de prévention. Tirons l'expérience de catastrophes, telles que les catastrophes maritimes¹⁸⁸⁷ pour prévenir les situations inéluctables que des événements désastreux pourraient impliquer. Le droit de la responsabilité n'est pas adapté à la réparation de dommages de grande ampleur, en particulier en matière de pollution des sols. Nous l'avons constaté précédemment : lorsque les entreprises sont solvables, les montants de dépollution sont trop importants pour permettre une

¹⁸⁸⁴ MARTIN Gilles J., « Responsabilité et assurance », Colloque « Police et responsabilité en matière d'environnement », *Gaz. Pal.*, n° 158, 7 juin 2001, p. 54.

¹⁸⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁸⁶ Directive 2004/35/CE, *op. cit.*

¹⁸⁸⁷ A la suite de la catastrophe maritime du Torrey Canyon en 1967, un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (FIPOL) fut mis en place en 1971 pour compléter le mécanisme prévu à la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969.

Voir le site internet du FIPOL : <http://fr.iopcfund.org/>

indemnisation adéquate. Lorsque les entreprises sont assurées, les polices excluent les dommages écologiques purs. Enfin, l'assurance est toujours liée à la notion de fait fortuit, excluant nécessairement une grande partie de la problématique des sols pollués. Dès lors, il convient de mettre en place des mécanismes alternatifs de financement, tel qu'un fonds d'indemnisation des dommages environnementaux (B).

B. Vers la création d'un fonds d'indemnisation des dommages écologiques

L'idée de créer un fonds d'indemnisation des dommages écologiques purs n'est pas nouvelle¹⁸⁸⁸ et « paraît particulièrement adapté aux problèmes environnementaux »¹⁸⁸⁹. Elle apparaît comme un complément nécessaire au mécanisme assurantiel¹⁸⁹⁰. Elle se justifie aisément du fait des exclusions de réparation des dommages aux biens inappropriés par les assurances¹⁸⁹¹ et des plafonds de garanties qui ne permettent pas toujours une réparation adéquate. Les dommages environnementaux sont souvent qualifiés de catastrophiques, par leur ampleur, leurs effets dans le temps et dans l'espace. Cette création se justifie encore pour les hypothèses où l'assurance n'a pas été contractée, où le débiteur est insolvable ou encore lorsque le mécanisme classique de responsabilité civile ne permet pas la réparation intégrale et adéquate du préjudice subi. C'est l'idée qui a motivé le législateur à imposer une clause de garantie obligatoire dans les contrats d'assurances de dommages aux biens pour les catastrophes technologiques¹⁸⁹².

Pour être efficace, l'action d'un fonds d'indemnisation doit être subordonnée à des conditions de mise en oeuvre strictement encadrées. On pourrait ainsi imaginer la

¹⁸⁸⁸ NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, *op. cit.*, p. 590, § 928.

¹⁸⁸⁹ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 281, § 320.

¹⁸⁹⁰ L'article 33 de la loi espagnole de transposition de la directive communautaire n° 2004/35/CE prévoit la création d'un fonds de compensation pour les dommages environnementaux, alimenté par les apports des exploitants qui adhèrent à un contrat d'assurance pour garantir leur responsabilité environnementale. Loi n° 26/2007, du 23 octobre 2007, de responsabilité environnementale, BOE n° 255, 24 octobre 2007, p. 43229.

¹⁸⁹¹ *Lamy Assurances*, 2008, n° 2020.

¹⁸⁹² Article L. 128-1 du Code des assurances, inséré par la loi n° 2003-699, du 30 juillet 2003, *op. cit.*

création d'un état de catastrophe écologique ou environnementale qui déclencherait l'action du fonds d'indemnisation. A l'instar de la réparation des dommages résultant de catastrophes technologiques, la réparation serait intégrale¹⁸⁹³ et conforme à l'esprit de la directive 2004/35¹⁸⁹⁴ sur la responsabilité environnementale¹⁸⁹⁵.

La décision de déclencher un état de catastrophe écologique devrait reposer sur plusieurs critères scientifiques, le premier étant la caractérisation de la catastrophe écologique. Elle peut se définir comme « *un événement dont les conséquences sont considérables sur la structure et le fonctionnement des écosystèmes affectés, provoquant une dégradation importante, parfois irréversible, des ressources naturelles biologiques* »¹⁸⁹⁶ ou encore comme un « *événemen[t] désastreux déclench[é] par des causes naturelles et/ou anthropiques, qui exerc[e] [ses] effets biologiques sur de vastes surfaces pendant une durée prolongée* »¹⁸⁹⁷. Nous pouvons extraire plusieurs éléments de ses définitions pour établir les critères à réunir pour déclencher un état de catastrophe écologique.

Le premier critère est l'évènement déclencheur. A notre sens, il n'est pas pertinent de retenir uniquement l'évènement accidentel puisque cela ne permettrait pas de prendre en compte les pollutions historiques qui puisent leur origine antérieurement à la manifestation du dommage. C'est d'ailleurs ce que retient François Ramade dans sa définition en soulignant la « *durée prolongée* »¹⁸⁹⁸ des effets de la pollution. Cet événement peut être la conséquence d'une action de l'homme ou de la nature. Dans l'hypothèse qui nous intéresse, seuls sont concernés les dommages environnementaux résultant des activités humaines. Partant, les causes naturelles peuvent être éliminées de la définition. Ensuite, il convient d'évaluer la gravité du dommage. Parmi les critères potentiels, on pourrait retenir la dégradation irréversible des ressources naturelles (perte

¹⁸⁹³ Par analogie, l'article R. 128-1 du Code des assurances dispose : « *La réparation intégrale au titre de l'état de catastrophe technologique doit permettre au propriétaire des biens immobiliers désignés à l'article L. 128-2 d'être indemnisé sans plafond ni déduction de franchise* ».

¹⁸⁹⁴ Directive n° 2004/35/CE, *op. cit.*

¹⁸⁹⁵ La directive prévoit trois types de réparation dont la réparation primaire qui consiste à remettre le milieu affecté dans son état initial (Annexe II de la directive 2004/35/CE, *op. cit.*).

¹⁸⁹⁶ *Encyclopaedia Universalis*, entrée « catastrophe écologique », écrit par RAMADE François, 2007.

¹⁸⁹⁷ RAMADE François, « Les catastrophes écologiques : une menace pour l'avenir de l'humanité », *Futuribles*, juillet-août 1989, p. 66, cité in LE CORNEC Erwann, *Jclass. Environnement*, fasc. 950-10, « Prévention et lutte contre les phénomènes naturels », mai 1996, § 12.

¹⁸⁹⁸ RAMADE François, *ibidem*.

irréversible de la biodiversité, disparition d'une espèce). Cet élément pourrait être couplé avec un critère spatial, délimitant le territoire concerné par l'atteinte. L'état de catastrophe écologique serait donc caractérisé par un événement accidentel ou non, générant des conséquences durables et de grande ampleur affectant substantiellement le fonctionnement des écosystèmes et la biodiversité et empêchant les milieux de remplir leurs fonctions écologiques.

En pratique, les fonds récoltés pour financer les indemnités seraient auprès des industriels, proportionnellement aux risques présentés par leurs activités¹⁸⁹⁹ et à leurs capacités financières, conformément au principe pollueur-payeur. Les fonds perçus pourraient être confiés à une institution comme l'ADEME qui serait chargée de prendre les mesures nécessaires à la réparation des dommages. Compte tenu de l'évolution jurisprudentielle qui reconnaît aujourd'hui le préjudice écologique¹⁹⁰⁰, la démonstration de la lésion d'un intérêt personnel à agir devient superflue puisque désormais, l'intérêt est collectif et défend un patrimoine commun. L'universalité du patrimoine et l'amplitude des effets des pollutions devraient conduire le droit communautaire à s'emparer de cette création.

Les mécanismes et les outils mis en place par les assureurs répondent strictement aux exigences des textes communautaires. S'ils n'ont pas attendu la transposition de la directive communautaire par la loi française, les produits proposés ne dépassent pas les

¹⁸⁹⁹ NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, op. cit., p.591, § 928.

¹⁹⁰⁰ TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corinne, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemental », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2.

exigences textuelles du législateur européen. La présence des assureurs sur le terrain de la réparation des dommages causés aux éléments naturels inappropriés (eaux, habitats, espèces) se révèle adaptée aux lacunes précédemment constatées. Les juges ont longtemps considéré qu'un tiers n'était pas recevable à agir pour demander la réparation d'un dommage causé à un élément de l'environnement s'il ne faisait pas la démonstration d'une lésion dans son patrimoine personnel. Même si les juges acceptent, depuis peu, la réparation du dommage écologique pur, on peut néanmoins se féliciter de la consécration textuelle effectuée par la directive communautaire. L'assurance joue donc désormais un rôle important dans la préservation du patrimoine commun. Son rôle se limite cependant aux éléments inappropriés qui entrent dans le champ d'application de la directive. Cette limite se justifie aisément puisque le propriétaire d'un bien auquel serait causé un dommage, peut intenter une action en responsabilité pour demander la réparation de son bien. Mais qu'en serait-il du propriétaire qui déciderait de polluer son propre bien ? Si l'on considère que la propriété est aussi revêtue d'un caractère patrimonial, alors le propriétaire est investi d'une mission : celle de préserver les fonctions environnementales, les ressources attachées à son bien. Il faut dès lors adapter les théories aux pratiques et reconsidérer la propriété privée (Section 2).

Section 2. Propriété privée, fonction sociale et patrimoine : repenser la protection des sols

Affirmer que le droit de propriété est « *un droit inviolable et sacré* »¹⁹⁰¹ et que la « *propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue (...)* »¹⁹⁰², c'est oublier que le droit de propriété a évolué depuis la Révolution. Comme le souligne Jean Waline¹⁹⁰³, « *en ce qui concerne le droit de propriété, il y a un bien grand décalage entre l'évolution des idées et leur traduction dans les textes fondateurs* », même si ces derniers intégraient déjà les limites imposées au droit de propriété dans sa définition. L'article 544 du Code civil dispose que l'usage du droit de propriété ne doit pas être contraire aux lois et règlements. L'article 17 de la DDHC précise que la privation de la propriété privée est possible si elle répond à l'intérêt général et que le propriétaire bénéficie d'une juste et préalable indemnité. L'article premier du premier protocole à la Convention Européenne des Droits de l'Homme souligne que seul l'utilité publique peut justifier la privation des biens d'un individu.

Le propriétaire a longtemps bénéficié d'un statut de puissance et de maîtrise sur un bien¹⁹⁰⁴, jouissant des trois caractéristiques que lui confère son droit de propriété : *usus, fructus, abusus*. Carbonnier¹⁹⁰⁵, définit l'*usus* comme une jouissance « *qui consiste à retirer personnellement - individuellement ou par sa famille - l'utilité (ou le plaisir) que peut procurer par elle-même une chose non productive ou non exploitée. Le fructus, c'est la jouissance, le droit de percevoir les revenus du bien, soit par des actes matériels de jouissance, soit par des actes juridiques. L'abusus permet au*

¹⁹⁰¹ Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).

¹⁹⁰² Article 544 du Code civil.

¹⁹⁰³ WALINE Jean, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Actes de la conférence internationale « Droits de propriété et environnement », Université d'Aix-Marseille, 27-29 juin 1996, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 1997, p. 414.

¹⁹⁰⁴ PAULIAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, chron., p. 285.

¹⁹⁰⁵ CARBONNIER Jean, *Droit civil. Les biens (Monnaie, immeubles, meubles)*, T. III, PUF, coll. Thémis droit, 10^{ème} éd., 1980, Paris, p. 107, cité in LEPAGE Henri, *Pourquoi la propriété ?*, coll. Pluriel, 1985, p. 17.

propriétaire de disposer de la chose soit par des actes matériels en la consommant, en la détruisant, soit par des actes juridiques en l'aliénant »¹⁹⁰⁶.

S'agissant du sol, le droit de propriété qui s'exerce est de nature particulière. On peut en user, en tirer les fruits, mais on ne peut le détruire¹⁹⁰⁷. Cette conception était sans doute exacte à l'époque où elle a été écrite. Aujourd'hui, l'approche fonctionnelle des sols implique la possibilité de les détruire. Si le sol, en tant que surface est toujours tangible, le sol en tant que milieu vivant peut être détruit par la pollution. Quelque soit la conception retenue, il ne faut pas oublier que le sol n'est pas un objet de propriété, il est l'assise des droits de propriété. Il ne s'agit pas ici d'appréhender la propriété d'un objet, opération relativement simple, mais d'appréhender la propriété d'un espace¹⁹⁰⁸. Comme le souligne Joseph Comby¹⁹⁰⁹, ce n'est pas le droit de propriété sur le sol qui entre en conflit avec la protection de l'environnement, mais la définition des droits qui s'exercent sur le sol. L'objet de cette recherche consiste donc à trouver un équilibre entre les droits et les prérogatives dont dispose le propriétaire sur le sol et l'intérêt général que constitue la protection des fonctions du sol, en tant qu'élément de l'environnement¹⁹¹⁰. Redéfinir les droits sur le sol nécessite de s'interroger sur la fonction du droit de propriété, notamment sur sa fonction écologique. En quoi la propriété permet-elle de protéger efficacement l'environnement, et plus particulièrement le sol et ses fonctions ? (§1). Nous verrons que l'appropriation privée est une méthode de protection des ressources naturelles pouvant s'adapter aux *res communes*¹⁹¹¹. Elle comporte néanmoins des effets pervers comme la raréfaction des ressources engendrant du braconnage.

¹⁹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁰⁷ COMBY Joseph, « La gestation de la propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel, *op. cit.*, p. 276.

¹⁹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁹¹⁰ L'article L. 110-1, II du Code de l'environnement dispose que la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels (...) « *sont d'intérêt général* ».

¹⁹¹¹ Gilles J. Martin désigne l'air et l'eau sous le terme générique de « biens-environnement ». Ces biens-environnement furent, selon lui, à l'origine de conflits portant sur la maîtrise de ces biens pour satisfaire les besoins en matières premières nées du développement industriel. Cependant, « *cette évolution n'est pas sensible au niveau juridique formel car la maîtrise des biens-environnement n'est pas traduite en termes de droits. Ces biens n'apparaissent pas en effet, comme étant susceptible de faire l'objet, à titre générique, de relations juridiques* ». Le droit classe ces biens-environnements parmi les choses communes ou *res communes*, ne pouvant faire l'objet de droit privatif et ne pouvant être affectées qu'à un usage collectif. MARTIN Gilles J., « De la responsabilité pour faits de pollution au droit à l'Environnement », Université de Nice, Faculté de droit et des sciences économiques, 1978, Lyon-Trévoux, p. 112.

L'approche renouvelée du sol au niveau communautaire¹⁹¹² et européen¹⁹¹³ nous conduit vers l'étude des droits qui y sont attachés et vers le renouvellement possible de la théorie de la fonction sociale de Josserand¹⁹¹⁴. Nous tenterons de proposer des solutions nouvelles permettant d'équilibrer les intérêts des droits d'usage du bien avec les exigences de l'intérêt général (§2).

§1. La théorie classique de l'appropriation privative : une approche incomplète pour la protection de l'environnement

L'intérêt pour la propriété s'est renouvelé dans la seconde partie du XXème siècle, avec l'émergence des problèmes environnementaux mis en exergue lors des différents sommets de la Terre¹⁹¹⁵. Longtemps, l'homme a cru à l'inépuisement des ressources, à leur renouvellement perpétuel. Il vidait les mers sans tenir compte des capacités de reproduction des poissons et mammifères marins, polluait l'atmosphère en comptant sur le renouvellement de l'air. La prise de conscience est passée par l'extinction de certaines espèces, le trou de la couche d'ozone, le réchauffement climatique, les premiers réfugiés écologiques. Tandis que les ressources accessibles à tous sont épuisées, faute de rationalisation dans leur utilisation, l'appropriation privée est synonyme d'exclusivité. C'est l'idée soutenue depuis la Grèce Antique jusqu'à aujourd'hui par différents auteurs (A). Les philosophes de l'Antiquité avaient pressentis la jouissance abusive des ressources naturelles accessibles à tous.

¹⁹¹² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée au JO).

¹⁹¹³ Charte européenne des sols, Résolution n° (72) 19 du 20 mai 1972, du Conseil de l'Europe, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p. Révisée par la Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

¹⁹¹⁴ JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Dalloz., Paris, 454 p.

¹⁹¹⁵ Sommet de Stockholm en 1972, Rio en 1992, Johannesburg en 2002. Les informations relatives aux sommets sont disponibles sur le site internet du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (UNEP) : <http://www.unep.org>

L'appréhension de la protection de l'environnement a cependant évolué. Considérée de façon largement prépondérante face à d'autres impératifs, elle prend aujourd'hui le pas sur d'autres droits fondamentaux, comme le droit de propriété. La Cour de Justice des Communautés Européennes a eu l'occasion de reconnaître à plusieurs reprises, la supériorité des intérêts relatifs à la protection de l'environnement sur d'autres considérations, notamment économiques¹⁹¹⁶ (B). Si l'appropriation privative constitue une base intéressante de recherche pour améliorer la protection des fonctions vitales des sols, elle n'est cependant pas suffisante.

A. La théorie de l'appropriation privative

Eriger la propriété privée comme un moyen de protection de l'environnement n'est pas une idée nouvelle. Les liens qui unissent le droit de propriété et la protection de l'environnement étaient déjà pressentis¹⁹¹⁷ par Aristote : « *On prend fort peu de soin ce de qui est commun à un très grand nombre : les individus en effet s'occupent principalement de ce qui leur est propre et moins de ce qui est commun, ou seulement dans la mesure où chacun est concerné. En outre, on néglige plus ce qui est commun parce qu'on a l'impression que quelqu'un d'autre s'en occupe (...)* »¹⁹¹⁸.

Ce sont les effets pervers attachés au caractère de chose inappropriable¹⁹¹⁹, qui ont conduit le mouvement libertarien américain à considérer que la propriété était le moyen le plus sûr de protéger l'environnement : « *il n'y a de problèmes d'environnement que là où il n'y a pas de propriété ; là où les structures de propriété*

¹⁹¹⁶ CJCE, ord., 2 octobre 2003, *Commission c/ Autriche*, aff. C-320/03 R, point 58 : « *Sans qu'il soit nécessaire, au stade actuel, de déterminer si le règlement litigieux peut se réclamer de considérations fondées sur la protection de l'environnement et/ou la protection de la santé, il apparaît que, en principe, les exigences liées à ce type de considérations doivent se voir reconnaître un caractère prépondérant par rapport à des considérations économiques* ». Par ailleurs, nous avons vu *supra*, la priorité accordée par les juges à la protection de l'environnement sur les considérations économiques attachées à l'activité portuaire : voir *supra*, seconde Partie, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §. 1, B. « La protection de l'environnement sur le domaine portuaire », p. 412 et s.

¹⁹¹⁷ FALQUE Max, « Introduction générale », in FALQUE Max et MASSENET Michel, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹¹⁸ Aristote, *Les politiques*, Livre II, 3, 1261-b, GF, 1993, p. 144-145.

¹⁹¹⁹ L'article 714 du Code civil dispose : « (...) *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous* ».

sont insuffisamment définies, ou encore, là où les droits de propriété existants sont insuffisamment respectés ou protégés »¹⁹²⁰. La tragédie des biens communs¹⁹²¹ développée par Hardin explique comment la propriété collective ou l'absence de propriété conduisent à des prélèvements excessifs sur les ressources naturelles (en illustrant l'avantage tiré d'une consommation toujours plus forte) ; mais elles expliquent également le phénomène de pollution de l'environnement sans retenue (en ne fournissant aucun avantage à investir seul dans les mesures de dépollution)¹⁹²². Pour Garrett Hardin, il existe deux solutions : soit l'appropriation privative des biens, soit leur gestion par une agence politique. Henri Lepage approfondit la réflexion en soulignant que la protection de l'environnement n'est pas exclusive d'une action libérale : si l'on mettait en vente des « droits à polluer », qu'on retrouve aujourd'hui sous le nom de permis négociables dans le cadre du protocole de Kyoto¹⁹²³, rien n'empêche les plus fervents défenseurs de l'environnement d'acquiescer ces droits et de les geler en ne les utilisant pas¹⁹²⁴.

Les exemples de biens collectifs pollués ou menacés sont innombrables, depuis la pollution de l'air et de l'eau jusqu'aux menaces qui pèsent sur certaines espèces animales : par définition, le bien collectif n'est protégé par personne. En 1983, Henri Lepage¹⁹²⁵ a développé les conséquences de cette nouvelle approche, expliquant ainsi les phénomènes de désertification aussi bien au Sahel que dans certains territoires fédéraux américains : « Une ressource à laquelle tout le monde a librement accès est une ressource dont personne n'a intérêt à assurer l'entretien ni le renouvellement, puisqu'il s'agit d'actions qui, du fait du principe de libre accès, ne peuvent pas y avoir de valeur

¹⁹²⁰ LEPAGE Henri, *Pourquoi la propriété ?*, Hachette, coll. Pluriel, 1985, p. 329. Cf. notamment SMITH R. J., « Conservation and capitalism », *Libertarian Review*, oct 1979 ; du même auteur, « Privatizing the environment », *Policy Review*, Heritage Foundation, n° 20, 1982 ; INSERGUET-BRISSET Véronique, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Paris, 1994, p. 11 et s.

¹⁹²¹ HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, 1968, p. 1243-1248. Voir HARDIN Garrett et BADEN John, *Managing the Commons*, San Francisco, 1977.

¹⁹²² OST François, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte Poche, 2003, p. 131.

¹⁹²³ Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 1998, FCCC/CP/1997/7/Add.1, décision 1/CP.3 (le texte du protocole est disponible sur le site internet de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : <http://unfccc.int/>) et Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JOUE L. 130, 15 mai 2002, p. 1.

¹⁹²⁴ LEPAGE Henri, *op. cit.*, p. 339.

¹⁹²⁵ *Ibidem*.

marchande »¹⁹²⁶. Tel est le paradoxe. Cependant, dès lors qu'apparaît un principe d'appropriation exclusive, l'absence d'entretien entraîne un coût économique : « *le sacrifice des jouissances de demain (...) dont me privera mon imprévoyance d'aujourd'hui* »¹⁹²⁷. François Ost précise en trois points l'optimisation de la protection de l'environnement par la propriété privée¹⁹²⁸ : la propriété est le point de rencontre entre intérêt personnel et logique économique, assurant ainsi la protection de la ressource dans la durée ; elle implique la responsabilité de son gestionnaire (dans la croissance, dans les nuisances engendrées) ; elle contribue au développement des biens lorsqu'ils sont échangeables sur le marché et source de revenus.

Ainsi, le propriétaire n'est plus seulement le détenteur des droits et prérogatives attachés au droit de propriété. Il devient le gestionnaire d'un patrimoine qui lui est confié. L'approche téléologique du droit de l'environnement¹⁹²⁹ permet de dépasser la simple logique économique s'attachant au droit de propriété. Ce tournant est particulièrement sensible dans les prétoires : progressivement, les prérogatives attachées au droit de propriété privée cèdent face aux impératifs environnementaux (B).

B. La prépondérance de la protection de l'environnement face au droit de propriété privée

Qu'il s'agisse de procédures administratives ou juridictionnelles, on constate que le droit de propriété privée s'efface progressivement devant les impératifs liés à la protection de l'environnement. L'Etat est intervenu à plusieurs reprises sur la propriété foncière dans l'optique d'accroître la protection de l'environnement : réglementation, préemption, expropriation. Ainsi, de nombreuses servitudes, qu'elles résultent des règles de la domanialité publique, de l'urbanisme ou de l'environnement peuvent être imposées

¹⁹²⁶ HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », cité in LEPAGE Henri, *idem*, p. 330.

¹⁹²⁷ LEPAGE Henri, *ibidem*.

¹⁹²⁸ OST François, *op. cit.*, p. 135 et s.

¹⁹²⁹ DEL REY – BENCHETOUF Marie-José, « Les biens naturels. Un nouveau droit objectif : le droit des biens spéciaux », *D.*, n° 23, 10 juin 2004, p. 1615.

par l'Etat, entraînant la réglementation de l'usage des sols. La question de l'indemnisation des servitudes fait débat¹⁹³⁰. Il existe en effet une tradition juridique selon laquelle les servitudes traduisent « *une conséquence pénible, mais impérieusement nécessaire, de la civilisation progressive (...)* »¹⁹³¹. Ce principe résulte, sans nul doute, de la différence qu'il convient d'établir entre privation de propriété et réglementation de la propriété¹⁹³². Si l'on revient à la lecture littérale des textes, la réglementation de la propriété n'est pas, en tant que telle, une violation du droit de propriété privée. Or, l'article 17 de la DDHC et l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹³³ précisent que c'est la privation de la propriété qui donne lieu à indemnisation. Néanmoins, si le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme est ancré dans notre droit¹⁹³⁴, il comporte ses exceptions¹⁹³⁵. L'article L. 160-5, al. 2 précise qu'une indemnité est due lorsque les servitudes modifient l'état antérieur des lieux « *déterminant un dommage direct, matériel et certain* ». De même, par renvoi à L. 515-11 du Code de l'environnement, l'article L. 515-12 prévoit que les servitudes instituées sur les terrains pollués peuvent donner lieu à indemnisation si elles entraînent un préjudice direct, matériel et certain. Pascale Steichen considère que les dispositions du PLU déterminant « *pour chaque*

¹⁹³⁰ HOSTIOU René, « La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme », *AJDA*, n° spécial « Droit de l'urbanisme », mai 1993, p 27. Pour une étude approfondie, voir PRIEUR Michel et HENRIOT Guy-Claude, *Servitudes de droit public et de droit privé : limitation du droit de propriété en faveur de l'environnement*, Le Moniteur, 1979, 4ème éd., 510 p.

¹⁹³¹ Cour Royale de Nancy, 30 mai 1843, S. 1847, p. 333, cité in RAYNAUD Fabien et FOMBEUR Pascal, « Compatibilité du principe de l'absence d'indemnisation des servitudes d'urbanisme avec l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme », comm. sur CE, Sect., 3 juillet 1998, *Bitouzet*, req. n° 158592, *AJDA*, n° 7-8, 20 juillet 1998, p. 570.

¹⁹³² CHEROT Jean-Yves, « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel, *op. cit.*, p. 87. Le Conseil constitutionnel applique cette distinction en 1985 en considérant que la loi soumise à son examen a pour objet de définir certaines limitations aux modalités d'exercice du droit de propriété (point 11) et qu'elle « *n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que, dès lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » (point 13) : CC, 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, n° 85-189 DC, rec. CC, p. 49 ; RJC, p. I-224 ; JO, 19 juillet 1985, p. 8200. Le Conseil constitutionnel admet ainsi que le droit de propriété peut être limité au nom de la protection de l'environnement.

¹⁹³³ L'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme précise : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

¹⁹³⁴ Article L. 160-5 du Code de l'urbanisme.

¹⁹³⁵ Voir VAN LANG Agathe, « De l'art du Trompe-l'oeil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1679 et s.

zone la nature des activités qui peuvent être « interdites ou soumises à des conditions particulières » grèvent le site contaminé d'une servitude d'utilisation¹⁹³⁶. Le juge administratif a récemment reconnu¹⁹³⁷ la possibilité pour l'Etat d'inclure des propriétés privées dans le périmètre d'un site classé. Le Conseil a considéré que les parcelles faisant l'objet d'une appropriation privative étaient une partie intégrante d'un « site pittoresque qui présente un intérêt général au sens de l'article L. 341-1 du code de l'environnement »¹⁹³⁸ et contribuaient « à l'unité paysagère, à l'homogénéité et à la cohérence de l'ensemble ainsi protégé ». Ce classement induit pour les propriétaires des limitations dans l'exercice de leur droit de propriété privée : obligation de prévenir l'administration quatre mois avant de commencer des travaux relatifs à l'entretien normal de leurs biens (article L. 341-1, al. 3 du Code de l'environnement), imposition de prescriptions particulières tendant à modifier l'état des lieux¹⁹³⁹ (article R. 341-7 du Code de l'environnement). Ces outils sont autant de contraintes pesant sur la jouissance des droits dont dispose le propriétaire.

L'expropriation est un moyen plus incisif de protéger l'environnement puisqu'il consiste à organiser la cession forcée d'un bien. Soumise à des contrôles stricts et à la théorie du bilan¹⁹⁴⁰, l'expropriation a pour finalité de transférer la propriété d'une personne privée vers le patrimoine d'une personne publique, moyennant « une juste et préalable indemnisation »¹⁹⁴¹. Pour être possible, l'opération doit être conduite dans un but d'utilité publique. La protection de l'environnement est donc un des motifs pouvant justifier une expropriation. Si l'expropriation des terrains pollués a été envisagée¹⁹⁴², elle n'en comporte pas moins quelques difficultés. Cette solution paraît pertinente lorsque

¹⁹³⁶ STEICHEN Pascale, « Les sites contaminés et le droit », LGDJ, 1996, p. 296.

¹⁹³⁷ CE, 17 mars 2008, *M. et Mme A.*, req. n° 304050 ; *Droit de l'environnement*, n° 157, avril 2008, Panorama de jurisprudence, p. III.

¹⁹³⁸ Selon l'article L. 341-1 du Code de l'environnement, « il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général (...) ».

¹⁹³⁹ Encore une fois, cette modification donne droit à indemnité si un préjudice direct, matériel et certain est caractérisé : article L. 341-6 du Code de l'environnement.

¹⁹⁴⁰ CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Equipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville-Nouvelle-Est*, req. n° 78825, rec. Leb. p. 409 ; concl. BRAIBANT Guy, *RA*, 1971, p. 422 ; Chron. LABETOULLE et CABANNES, *AJDA* 1971, p. 404 ; note LEMASURIER, *D.*, 1972, p. 194 ; WALINE Marcel, *RDP*, 1972, p. 454 ; HOMONT, *JCP G.*, 1971, II, p. 16873 ; VIROLE, *CJEG*, 1972, p. 38.

¹⁹⁴¹ Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹⁹⁴² LANOY Laurence, « Réflexions sur le droit des sols : l'expropriation des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 154, décembre 2007, p. 334-338.

les autorités administratives sont confrontées à un site orphelin ou à un débiteur insolvable. L'expropriation permet la remise en état du site et sa réaffectation à d'autres usages. Néanmoins, le problème financier n'est pas résolu : les coûts de dépollution seront mis à la charge de la collectivité, niant ainsi le principe pollueur-payeur. De plus, comment apprécier le montant de l'indemnité d'expropriation ? Dans l'hypothèse où le dernier exploitant, chargé en principe de remettre le site en état, est également le propriétaire du terrain pollué, faut-il tenir compte du fait qu'il n'a pas rempli son obligation de remise en état pour lui accorder l'indemnité d'expropriation ? Ce sont autant de questions qui restent ouvertes aujourd'hui.

Les juges sont également intervenus pour tempérer le caractère absolu du droit de propriété. Récemment, dans un conflit opposant un propriétaire privé à l'Etat belge, la Cour européenne des droits de l'homme a tranché en faveur de la protection d'une zone forestière¹⁹⁴³. En l'espèce, la requérante était propriétaire d'une maison de vacances construite sans autorisation dans une zone forestière protégée. Elle fut poursuivie devant les juridictions belges par les services de l'urbanisme pour avoir érigé illégalement une maison de vacances et avoir abattu des arbres dans une zone protégée. Les autorités demandaient la remise en état des lieux. En première instance, le tribunal belge acquitta la requérante sur ces deux chefs d'accusation au motif qu'après 27 années, elle pouvait légitimement espérer que la construction ne soit plus considérée comme litigieuse. Cette solution paraissait d'autant plus pertinente que les autorités belges avaient procédé au raccordement de la maison au réseau de distribution d'eau et d'égouttage et qu'elles percevaient un impôt de résidence. En appel, la Cour d'Anvers confirma le jugement du tribunal sur l'abattage des arbres mais retint la responsabilité de la requérante relative à l'illégalité de la construction et ordonne finalement la démolition de la maison. La requérante se pourvut en cassation mais la Cour rejeta le pourvoi par une décision du 7 janvier 2003, ainsi que le moyen tiré de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 du Premier protocole additionnel par lesquels, selon la requérante *« les autorités ne pouvaient plus se prévaloir de l'intérêt général au bout de trente ans pour justifier une atteinte à la jouissance paisible de son*

¹⁹⁴³ CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03 ; *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 316-317 ; RAYNAUD Julien, « Droit de propriété contre protection de l'environnement », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 257 ; MARGUENAUD Jean-Pierre, « La petite maison dans la forêt », *D.*, n° 13, 27 mars 2008, p. 884-887.

droit de propriété et au respect de sa vie privée alors qu'elles avaient toléré la situation durant tout ce temps, créant ainsi une situation de légalité apparente ». Rappelant la solution de la Cour d'appel, la Cour de Cassation souligna l'imprudence de la requérante à avoir considéré que la construction n'était plus illégale et considéra que la demande de remise en état des lieux était raisonnable. La requérante saisit donc la Cour européenne des droits de l'homme pour violation des deux articles précités¹⁹⁴⁴. Reconnaisant l'application de l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (point 75), la Cour¹⁹⁴⁵ précise que l'atteinte à la propriété de la requérante, matérialisée par la démolition de la construction, était prévue par la loi et effectuée dans un but d'intérêt général, en l'occurrence la mise en conformité avec les règles d'urbanisme. La question soulevée est donc celle de la proportionnalité entre le droit au respect des biens et l'atteinte qui y était portée ou plus généralement entre la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu et l'intérêt général (point 77). Rappelant les termes de l'article 1 du premier protocole, la Cour souligne qu'une atteinte au droit de propriété peut être portée dans un but d'utilité publique et que les Etats disposent d'une marge de manoeuvre appréciable pour réglementer l'usage de la propriété, conformément à l'intérêt général¹⁹⁴⁶. De plus, les règles applicables en l'espèce sont des règles relatives à l'urbanisme et à la protection de l'environnement, matières absentes du texte de la Convention et de ses protocoles¹⁹⁴⁷. Néanmoins, la Cour rappelle que « *l'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion*

¹⁹⁴⁴ Rappelons que l'article 1 du premier protocole additionnel stipule : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.* »

¹⁹⁴⁵ CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03, *op. cit.*

¹⁹⁴⁶ Cf. la distinction posée *supra* entre privation de propriété et réglementation de propriété, p. 528. Voir CHEROT Jean-Yves, « Propriété dans l'Etat de droit : l'indemnisation en cas d'atteinte à la propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel, *op. cit.*, p. 87.

¹⁹⁴⁷ CLEMENT Jean-Nicolas, « La CEDH réaffirme les fondements de sa jurisprudence environnementale », note sur CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, aff. n° 59909/00, *BDEI*, n° 9, juin 2007, p 44. Notons que lors de son discours du 28 mars 2008 à Athènes, le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, LLuis Maria De Puig, a précisé qu'il souhaitait inclure le droit à un environnement sain dans la Convention européenne des droits de l'homme. Voir le Communiqué de presse du Conseil de l'Europe du 28 mars 2008, « Le Président de l'APCE souhaite inclure dans la Convention européenne des Droits de l'Homme le droit à un environnement sain », n° 220 (2008), disponible sur la page Communiqués de presse du site internet du Conseil de l'Europe, onglet « Communiqués de presse depuis octobre 2004 », Thème « environnement » : <http://www.coe.int/t/dc/press/>.

publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière » (point 79). Rappelant l'effet utile qu'il convient d'accorder aux dispositions protectrices de l'environnement, elle précise que les autorités étatiques ont une part de responsabilité dans les mesures qu'il convient de prendre à cette fin (point 79). Le principe est donc celui de l'équilibre entre l'atteinte portée au droit individuel, en l'occurrence le droit de propriété et l'intérêt collectif, c'est-à-dire la protection de l'environnement. La Cour examine ensuite si ces intérêts sont en équilibre (point 82 et s.). Considérant qu'il n'existait pas d'autres moyens pour préserver l'intégrité de la zone forestière, la Cour estime que la requérante n'a pas subi d'atteinte disproportionnée dans son droit de propriété (point 88 et 89). La Cour refuse l'examen du moyen tiré de la violation de l'article 8 de la Convention¹⁹⁴⁸ au motif qu'il ne soulève aucune question distincte de celle posée à l'occasion de l'examen de la violation de l'article 1 du premier protocole.

Une nouvelle hiérarchie semble s'établir entre les intérêts en conflits. Le droit de propriété s'équilibre avec la protection de l'environnement. La tendance est issue de constatations de données factuelles, qui semblent relever de la simple logique. Ainsi, en 2001¹⁹⁴⁹, la Cour a rappelé à l'occasion de l'affaire *Chapman c/ Royaume-Uni*, qu'elle aurait « *quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdits de la loi, établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé. Si la Cour agissait autrement, elle encouragerait les actions illégales au détriment du droit des autres membres de la communauté à voir l'environnement protégé* » (point 102)¹⁹⁵⁰. Des atteintes au droit de propriété sont admises lorsque

¹⁹⁴⁸ L'article 8 stipule « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

¹⁹⁴⁹ CEDH, 18 janvier 2001, *Chapman c/ Royaume-Uni*, req. n° 27238/95, rec. CEDH, 2001-I.

¹⁹⁵⁰ RAYNAUD Julien « Droit de propriété contre protection de l'environnement », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 257.

l'intérêt individuel outrepassé la limite raisonnable de son exercice, soit qu'il se fonde sur des bases illégales, soit qu'il soit exercé abusivement. Alors, l'intérêt collectif matérialisé par la protection de ce bien commun qu'est l'environnement¹⁹⁵¹, le supplante. Dans l'affaire *Hamer c/ Belgique*¹⁹⁵², on comprend que le droit individuel, malgré l'espérance légitime de la requérante caractérisée par la Cour (point 76), cède face aux impératifs environnementaux dans la mesure où la construction était édiflée en toute illégalité.

On constate que ce n'est pas l'appropriation en tant que telle qui permet une meilleure protection de l'environnement mais bien son usage. D'une part, l'appropriation publique a ses limites. Audun Sandberg souligne que « *[l]a caractéristique élémentaire d'un bien public est qu'il est coûteux d'en exclure les utilisateurs potentiels de sa jouissance. En d'autres termes, il existe des coûts sociaux, organisationnels et économiques liés à la réglementation de l'usage d'un bien public* »¹⁹⁵³. Les modes d'appropriation publique s'effectuent par des procédures lourdes de conséquences pour le propriétaire privé forcé de céder son bien. Finalement, l'expropriation remplace un propriétaire par un autre propriétaire. La différence en matière de protection de l'environnement tient dans l'usage qui sera fait du bien : l'expropriation permettra de faire un usage du bien qui soit conforme à la protection de l'environnement. A ce titre, Véronique Inserguet-Brisset souligne à propos de l'appropriation publique qu'il est inutile « *d'approprier si l'impossibilité de gestion réduit à néant les efforts*

¹⁹⁵¹ C'est ainsi que la Cour entend l'environnement : CEDH, 18 janvier 2001, *Chapman c/ Royaume-Uni*, *op. cit.*, point 96 : « (...) ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, (...) ».

¹⁹⁵² CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03, *op. cit.*

¹⁹⁵³ SANDBERG Audun, « Choisir le régime de droits de propriété pour la gestion du littoral », in *Droits de propriété, économie et environnement : le littoral*, FALQUE Max et LAMOTTE Henri (dir.), 4^{ème} conférence Internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix Marseille, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 140.

consentis »¹⁹⁵⁴. Ce n'est donc pas l'appropriation du bien qui est importante, mais sa gestion¹⁹⁵⁵.

D'autre part, l'appropriation privée est protectrice de l'environnement dans la seule mesure où le détenteur des droits de propriété dispose d'un intérêt personnel à protéger l'environnement. Si l'on considère que le droit de propriété est revêtu d'une fonction sociale et qu'il doit ainsi être exercé dans le bien de tous, alors on peut envisager la propriété privée comme une protection adéquate de l'environnement et des éléments qui le composent¹⁹⁵⁶, contre les pollutions. La problématique est d'autant plus sensible en matière de sols puisqu'ils sont, par essence, des biens appropriés. Le propriétaire privé doit alors se mettre au service de la protection de l'environnement.

C'est donc finalement l'appréhension de l'usage du bien qui doit être modifiée. Dès lors, il nous faut voir comment permettre la réalisation ou plutôt, la reconnaissance de la fonction écologique des droits de propriété sur les sols, en germe dans les textes européens et communautaires (§2).

§2. Repenser la propriété du sol : vers une fonction écologique de la propriété privée

Nous l'avons vu dans l'étude des textes européens et communautaires¹⁹⁵⁷ : qu'il s'agisse de la Charte européenne des sols¹⁹⁵⁸ ou de la proposition de directive de la Commission européenne¹⁹⁵⁹, les sols sont présentés par le biais de leurs fonctions. Laurence Lanoy souligne que « *dans le cas des sols pollués, le sol est (...) appréhendé*

¹⁹⁵⁴ INSERGUET-BRISSET Véronique, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 1994, Paris, p. 21.

¹⁹⁵⁵ FALQUE Max, « Environnement et contrôle social de l'espace », *Futuribles*, n° 19, novembre-décembre 1978, cité in STEICHEN Pascale, « Les sites contaminés et le droit », *op. cit.*, p. 292.

¹⁹⁵⁶ Véronique Inserguet-Brisset souligne que faute de définition juridique de l'environnement, personne ne peut s'en considérer propriétaire et par conséquent, « *les règles de droit fondées sur l'appropriation ne peuvent s'appliquer qu'aux différents éléments constituant l'environnement : le sol, l'air, la faune, la flore (...)* ». INSERGUET-BRISSET Véronique, *idem*, p. 18.

¹⁹⁵⁷ Voir *supra*, première Partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, « La protection des fonctions écologiques des sols », p. 182 et s.

¹⁹⁵⁸ Charte européenne des sols, résolution (72) 19 du 30 mai 1972, du Conseil de l'Europe (éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p.), révisée en Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

¹⁹⁵⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final.

non pas sous l'angle de la propriété, mais comme une fonction sociale où la restauration et la préservation sont d'intérêt général »¹⁹⁶⁰. La résurgence de la théorie de la fonction écologique de la propriété privée (A) répond au souci de préservation de l'environnement et à la notion de patrimoine, implicitement consacrée dans les normes communautaires et européennes (B).

A. Vers une fonction écologique du droit de propriété

Depuis ces dernières décennies, on constate une inflexion dans l'appréhension du droit de propriété tel qu'on le connaît traditionnellement. Aux échelles européenne, communautaire et nationale, les références à la fonction sociale du droit de propriété se multiplient. Considérer que le droit de propriété doit aussi être utilisé dans l'intérêt de tous répond aux exigences actuelles de protection de l'environnement. La théorie de la fonction sociale telle que Josserand l'explicitait au début du XX^{ème} siècle (1) se trouve renouvelée sous un angle environnemental (2).

1. Théorie de la fonction sociale

On attribue la paternité de la théorie de la fonction sociale à Josserand. Il mit à jour la théorie dite de l'abus des droits au début du XX^{ème} siècle¹⁹⁶¹. Le postulat de départ est le suivant : les droits et les prérogatives sont sociaux¹⁹⁶² dans leur origine et

¹⁹⁶⁰ LANOY Laurence, « Réflexions sur le droit des sols : l'expropriation des sites pollués », *op. cit.*, p. 334.

¹⁹⁶¹ JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Dalloz., Paris, 454 p.

¹⁹⁶² Tandis que d'autres considèrent que c'est la propriété, en elle-même, qui est une fonction sociale : Opinion de M. Bastid, in *Recueil des travaux préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Volume VI, Assemblée consultative, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, Dordrecht, p. 115. Voir aussi DUGUIT Léon, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, éd. La Mémoire du Droit, 1999, réimp. éd. 1920, Félix Alcan, 206 p.

dans leur finalité¹⁹⁶³. L'abus consiste alors à détourner le droit conféré de sa finalité, de son esprit. Il précise : « *Si le droit de propriété doit être individuel, son exercice doit être social, c'est à dire que le propriétaire a le devoir de tenir compte de l'intérêt des autres* »¹⁹⁶⁴. On comprend dès lors l'intérêt de la réactualisation de la théorie de Josserand dans une « *perspective écologique* »¹⁹⁶⁵. Pourtant, déjà en 1856¹⁹⁶⁶, les juges avaient souligné l'impossibilité pour un propriétaire d'utiliser les droits qu'il tirait de sa propriété dans le seul but de nuire au fonds voisin : cet usage n'était pas caractéristique d'un exercice légitime du droit de propriété. En l'occurrence, l'objectif du propriétaire abusif était « *d'amoindrir le bien naturel* »¹⁹⁶⁷ constitué par les sources d'eaux jaillissant dans le fonds voisin. L'application la plus notoire de la théorie de l'abus des droits est, sans nul doute l'affaire *Clément-Bayard*¹⁹⁶⁸. Antoine Pirovano¹⁹⁶⁹ souligne que dans l'affaire dite du « rideau de fougères »¹⁹⁷⁰, « *la Cour de cassation sanctionne l'absence " d'utilité appréciable " et affirme que le droit de propriété a pour limite la satisfaction d'un " intérêt sérieux et légitime "* ». Selon lui, cette formule « *évoque chez certains le spectre de Josserand et de ses idées sur la fonction sociale des droits* »¹⁹⁷¹.

Ce n'est donc pas tant l'attribution de la propriété mais bien son usage qui est le noeud de cette problématique. L'usage de la propriété n'est pas réglementé en tant que tel. Par exemple, dans le cadre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, ce n'est pas l'usage des sols qui est réglementé, mais l'activité qui s'y exerce. L'usage privatif d'un bien par son propriétaire est néanmoins limité. Tout d'abord, l'article 544 du Code civil pose une règle générale : le propriétaire doit jouir de son bien conformément aux lois et règlements. Ensuite, les règles

¹⁹⁶³ JOSSERAND Louis, *ibidem*, p. 394, § 292.

¹⁹⁶⁴ STEICHEN Pascale, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1997, p. 304.

¹⁹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶⁶ CA Lyon, 18 avril 1856, *Badoit c/ André*, affaire dite des « Sources de Saint-Galmier » ; *D.*, 1856.2.199.

¹⁹⁶⁷ DEROUSSIN David, Préface à JOSSERAND Louis, *idem*, p. XI.

¹⁹⁶⁸ T. Civ. de Compiègne, 12 février 1913, *Clément-Bayard* ; note JOSSERAND Louis, *DP*, 1913, 2, 177 ; CA, Amiens, 12 novembre 1913 ; Cass. Req., 3 août 1915 ; *DP*, 1917, 1, 79 et *S.* 1920, I, 300.

¹⁹⁶⁹ PIROVANO Antoine, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », *D.*, 1972, p. 68.

¹⁹⁷⁰ Cass. Civ. 1^e, 20 janvier 1964 ; OPPETIT, *JCP G.*, 1965, II, 14035 ; *D.*, 1964, 518 ; RODIERE, *RTD Civ.*, 1965, 117.

¹⁹⁷¹ PIROVANO Antoine, *ibidem*.

d'urbanismes relatives au permis de construire¹⁹⁷² empêche le propriétaire de construire librement sur le sol dont il est le détenteur exclusif. En revanche, il n'existe aucune disposition juridique prohibant la pollution de son sol par un propriétaire. Sauf si cette pollution cause une gêne dans le voisinage, aucun tiers n'aurait, *a priori*, d'intérêt à agir contre la pollution du sol par son propriétaire. Martine Rémond-Gouilloud le souligne avec justesse : « *Par delà les querelles de voisinage, la protection de la nature appelle des mécanismes collectifs qui, complémentaires des institutions classiques, se superposent à elles, parfois même pour les battre en brèche* »¹⁹⁷³. La reconnaissance d'une fonction écologique du droit de propriété privée nous paraît tout à fait approprié pour éviter cet usage abusif : plus que simple propriétaire, le détenteur deviendrait gestionnaire de son environnement (2).

2. La fonction écologique du droit de propriété privée

Plusieurs pays étrangers reconnaissent la fonction sociale de la propriété privée au plus haut rang de leurs normes juridiques. Pour n'en citer que quelques-uns, l'article 42 de la Constitution Italienne précise que « *[l]a propriété privée est reconnue et garantie par la loi, qui en détermine les modes d'acquisition et de jouissance, ainsi que les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous* »¹⁹⁷⁴. L'article 14 (2) de la loi fondamentale allemande de 1949 dispose : « *Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité* ». L'article 33 de la Constitution d'Espagne affirme : « *1. Le droit à la propriété privée et à l'héritage est reconnu. 2. La fonction sociale de ces droits délimitera leur contenu, conformément aux lois* ». Enfin, le point 23 du titre 2 de la Constitution brésilienne précise que « *la propriété répondra à sa fonction sociale* »¹⁹⁷⁵.

¹⁹⁷² L'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme dispose : « *Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire* ».

¹⁹⁷³ REMOND-GOUILLOUD Martine, « Le prix de la nature », in *L'homme, la nature et le droit*, EDELMAN Bernard et HERMITTE Marie-Angèle (dir.), éd. Christian Bourgeois, 1988, p. 215.

¹⁹⁷⁴ Voir POZZO Barbara, « Protection de l'environnement et propriété privée. La situation italienne dans une perspective de droit comparé », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *op. cit.*, p. 117-125.

¹⁹⁷⁵ OLOUMI Zia, « Le droit de la propriété au Brésil », *Gaz. Pal.*, n° 76, 17 mars 2006, p. 38-43.

Le juge communautaire s'est également saisi de cette approche, bien que la Communauté Européenne ne soit pas compétente pour légiférer en matière de propriété privée. En 1999¹⁹⁷⁶, la Cour de Justice des Communautés européennes, dans l'affaire *H.A. Standley et a.*, précise que le droit de propriété est un principe général du droit communautaire mais, s'il ne constitue pas une prérogative absolue, il « *doit être pris considération par rapport à sa fonction dans la société* » (point 54). Des restrictions peuvent donc y être apportées à condition qu'elles répondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas des interventions démesurées et intolérables qui porteraient atteinte à la substance même des droits garantis.

A l'échelle nationale, la fonction sociale du droit de propriété privée a notamment été évoquée lors de la proposition de loi de Jean-Luc Warsmann¹⁹⁷⁷ portant création d'une procédure de mobilisation des locaux d'habitation gardés vacants et sans projet personnel ou social. La proposition précisait que « *la mobilisation du parc vacant (...) suppose d'être mise en œuvre, non plus seulement sur les fondements du droit législatif au logement et de l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, mais également au nom de la fonction sociale du droit de propriété* »¹⁹⁷⁸. Ainsi, deux objectifs à valeur constitutionnelle¹⁹⁷⁹ sont mis en concurrence : d'un côté la protection de l'environnement, de l'autre la propriété privée. Or, le droit de propriété privée, essentiellement individualiste, cèdera face à la protection de l'environnement. Jean-Luc Warsmann souligne que le droit de propriété bénéficie théoriquement d'une « *pleine valeur constitutionnelle* »¹⁹⁸⁰, mais cette valeur apparaît « *conditionnée par les*

¹⁹⁷⁶ CJCE, 29 avril 1999, *The Queen c/ Secretary of State for the Environment et Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley e.a. et D.G.D. Metson e.a.*, aff. C-293/97, rec. CJCE, p. I-2526, cité in THIEFFRY Patrick, « La protection économique et financière du droit à l'environnement », in *Droit de l'environnement au droit à l'environnement – A la recherche d'un juste milieu*, CHAMBOREDON Anthony (dir.), Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises, L'Harmattan, 2007, Paris, p. 67

¹⁹⁷⁷ Proposition de loi n° 2853 du 8 février 2006, portant création d'une procédure de mobilisation des locaux d'habitation gardés vacants et sans projet personnel ou social.

¹⁹⁷⁸ *Ibidem*, exposé des motifs.

¹⁹⁷⁹ Nous rappellerons que la protection de l'environnement est, pour une large partie de la doctrine, un simple objectif de valeur constitutionnelle : voir *supra*, première Partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1. « La Charte de l'environnement : de la consécration du droit à l'environnement à la paralysie jurisprudentielle », p. 86 et s.

¹⁹⁸⁰ « Quelques éléments sur le droit de propriété et le Conseil constitutionnel », Note d'information interne aux services du Conseil Constitutionnel, rédigée par le Service juridique, 2001 ; Disponible sur le

caractéristiques de la République inscrites à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, au troisième rang desquelles son aspect social »¹⁹⁸¹. En 1995¹⁹⁸², Hélène Pauliat soulignait les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel¹⁹⁸³ sur la loi relative à la diversité de l'habitat¹⁹⁸⁴ et notamment le démembrement du droit de propriété. Dans cette décision, le Conseil Constitutionnel érige le droit pour toute personne à disposer d'un logement décent en objectif de valeur constitutionnelle (Considérant n° 7). Ce faisant et comme il n'existe aucune hiérarchie entre les principes de même valeur, la décision du Conseil génère des conflits entre droit de propriété et droit au logement décent. La jurisprudence du Conseil constitutionnel prend dès lors une orientation sociale et l'on gage, par analogie, que les atteintes portées au droit de propriété et admises par le Conseil constitutionnel au nom de l'intérêt général, ne manqueront pas de se multiplier face aux impératifs environnementaux. Sans aller jusqu'à affirmer que le « *droit de propriété se dissout dans l'intérêt social* »¹⁹⁸⁵, nous convenons qu'un des éléments du droit de propriété privée, l'*usus*, doit tenir compte de l'intérêt collectif. Comme le soulignait Léon Duguit¹⁹⁸⁶, l'homme est un être social qui a « *l'obligation d'accomplir dans la société une certaine fonction en raison directe de la place qu'il y occupe* »¹⁹⁸⁷. Il continue en précisant que le détenteur d'une richesse doit valoriser le capital qu'il détient pour augmenter la richesse générale. C'est à ce titre qu'il sera protégé socialement : « *[l]a propriété n'est donc plus le droit subjectif du propriétaire ; elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse* »¹⁹⁸⁸. La prise en compte accrue des actions de l'homme sur l'environnement et la tendance jurisprudentielle admettant désormais le préjudice écologique tendent à considérer que l'homme n'est plus seulement propriétaire mais aussi gestionnaire de son environnement. La responsabilité écologique qui s'attacherait ainsi aux droits de

site internet du Conseil constitutionnel, page « Présentation du Conseil », onglet « Comment le Conseil assure ses missions », Partie VI - La protection des droits et libertés fondamentaux : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

¹⁹⁸¹ Proposition de loi n° 2853 du 8 février 2006, *op. cit.*

¹⁹⁸² PAULIAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, chron., p. 283-287.

¹⁹⁸³ CC, 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, n° 94-359, rec. CC, p. 176 ; RJC, p. I-630 ; JO, 21 janvier 1995, p. 1166.

¹⁹⁸⁴ Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995, relative à la diversité de l'habitat, JO n° 20, 24 janvier 1995, p. 1263.

¹⁹⁸⁵ PAULIAT Hélène, *op.cit.*, p. 286.

¹⁹⁸⁶ DUGUIT Léon, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, éd. La Mémoire du Droit, 1999, réimp. éd. 1920, Félix Alcan, 206 p.

¹⁹⁸⁷ *Idem*, p. 157.

¹⁹⁸⁸ *Idem*, p. 158.

propriété devrait permettre l'utilisation rationnelle des ressources appropriées (B).

B. Vers la consécration d'un propriétaire-gestionnaire ?

Transformer le propriétaire en propriétaire-gestionnaire ne doit pas être assimilé à un retrait des prérogatives du propriétaire sur son bien. Considérer le propriétaire comme le gestionnaire d'un patrimoine permet de faire un usage du bien sous-tendu par l'idée d'une transmission aux générations futures. Le propriétaire dispose (au sens commun du terme) de la surface dont il est propriétaire. En échange, il veille à la préservation des fonctions du sol, en tant que milieu naturel. Différents éléments de la Charte de l'environnement permettent de fonder un tel changement (1) sans pour autant toucher substantiellement au droit de propriété privée. S'en suivrait un devoir de gestion pour le propriétaire (2).

1. Les fondements juridiques des nouveaux devoirs du propriétaire privé

A l'instar du droit à un logement décent désormais consacré comme objectif de valeur constitutionnelle¹⁹⁸⁹, la protection de l'environnement est inscrite dans notre bloc de constitutionnalité. La formule de l'adossement à la Constitution a prêté à quelques confusions qui furent rapidement levées¹⁹⁹⁰. La valeur constitutionnelle de la Charte ne fait plus grand doute au sein de la doctrine. C'est davantage son invocabilité directe qui divise les auteurs¹⁹⁹¹ et les juges¹⁹⁹², en dépit de la formulation claire du texte de l'article premier de la Charte constitutionnelle (« *Chacun a droit (...)* »). Désormais,

¹⁹⁸⁹ CC, 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, n° 94-359, rec. CC, p. 176 ; RJC, p. I-630 ; JO, 21 janvier 1995, p. 1166 ; Comm.PAULIAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, chron., p. 283-287.

¹⁹⁹⁰ Voir Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1. « La Charte de l'environnement : de la consécration du droit à l'environnement à la paralysie jurisprudentielle », p. 86 et s.

¹⁹⁹¹ MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 148. *Contra* : PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », Dossier spécial « La Charte de l'environnement », *AJDA*, 6 juin 2005, n° 21, p. 1157-1163.

« l'inscription des impératifs environnementaux dans le corpus constitutionnel permet de les situer au même plan que des intérêts concurrents, qu'ils pourront venir limiter. Il s'agira par exemple de concilier le droit à l'environnement avec le droit de propriété, le droit à la santé, la liberté d'entreprendre ou la liberté d'aller et venir »¹⁹⁹³. Dès lors, le juge qui se trouverait confronté à l'usage abusif du droit de propriété privée en dépit du devoir qu'a toute personne « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »¹⁹⁹⁴, pourrait-il faire prévaloir un droit individualiste, aujourd'hui limité, sur un intérêt collectif¹⁹⁹⁵ garanti par la Constitution ?

Par ailleurs, quand bien même les juges continueraient à refuser l'invocabilité directe des articles de la Charte de l'environnement à l'appui d'un recours, la tendance actuelle de la jurisprudence reconnaissant le préjudice écologique permettrait de fonder une requête dirigée contre un propriétaire. En effet, il n'est point besoin que le bien soit inapproprié pour permettre le recours à la notion de préjudice écologique. Il suffit de considérer que le propriétaire est détenteur de la surface mais non du milieu vivant constitué par les fonctions du sol¹⁹⁹⁶. Dès lors, il en est le gestionnaire et il doit gérer le patrimoine qui lui est confié en bon père de famille et dans l'intérêt de tous. En pratique, les juges refusent de reconnaître qu'un requérant se fonde exclusivement sur un article de la Charte de l'environnement pour se prévaloir d'un intérêt à agir¹⁹⁹⁷. Dès lors,

¹⁹⁹² TA Châlons-en-Champagne, ord. du 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires des espaces naturels*, req. n° 0500828, 0500829 et 0500830 ; NOUZHA Christophe, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », *Environnement*, août-septembre 2005, p. 22-24. CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, req. n° 282456 ; Concl. GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5, septembre 2006, p. 41-45 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

¹⁹⁹³ VAN LANG Agathe, « La protection constitutionnelle du droit à l'environnement », in *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement : à la recherche d'un juste milieu*, CHAMBOREDON Anthony (dir.), Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises, L'Harmattan, 2007, Paris, p. 132.

¹⁹⁹⁴ Article 2 de la Charte de l'environnement, Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

¹⁹⁹⁵ L'article 1 de la Charte de l'environnement dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

¹⁹⁹⁶ François Ost soulignait que « si telle personne est propriétaire de tel animal, ou si tel Etat exerce des droits de souveraineté sur telle colonie d'animaux, en revanche le patrimoine génétique dont ces individus sont porteurs relève du patrimoine commun de l'humanité ». OST François, *La nature hors la loi*, La découverte, 2003, p. 324.

¹⁹⁹⁷ TA Amiens, Ord., 8 décembre 2005, *Nowacki*, n° 0503011 ; note BORE-EVENO Valérie, « La charte de l'environnement ne donne pas en soi intérêt pour agir », *AJDA*, n° 19, 22 mai 2006, p. 1053-1057.

l'individu non lésé personnellement qui constaterait un usage abusif du droit de propriété privée sur les fonctions du sol ne serait pas recevable pour agir. Néanmoins, les jurisprudences relatives à la reconnaissance du préjudice écologique dans l'affaire de l'*Erika*¹⁹⁹⁸ ou du *Parc Naturel régional de la Narbonnaise*¹⁹⁹⁹ nous invitent à penser que le juge pourrait reconnaître l'intérêt des associations de protection de l'environnement. Leur objet social étant la protection de l'environnement, elles justifieraient d'un intérêt pour signaler aux juges les comportements individuels abusifs et contraires aux intérêts collectifs. La conception même du droit de propriété, tel qu'il est formulé à l'article 544 du Code civil appuie cette thèse : les usages prohibés par les lois et règlements ne sont pas de simples limites au droit de propriété mais participent de sa définition. Cette solution nécessite de considérer que le propriétaire n'est plus seulement titulaire d'un droit mais surtout gestionnaire d'un patrimoine (2).

2. La gestion d'un patrimoine écologique

Considérer le propriétaire d'un sol comme gestionnaire d'un patrimoine qui lui est confié nécessite un renversement important dans les mentalités. On pourrait comparer cette situation au mécanisme du trust²⁰⁰⁰. Pascale Steichen précise que « *la constitution d'un trust revient (...) à créer un patrimoine autonome* »²⁰⁰¹, confié à un administrateur qui a la charge de le gérer dans l'intérêt d'un ou plusieurs bénéficiaires²⁰⁰². En utilisant la notion de patrimoine, Martine Rémond-Gouilloud souligne que « *[l]a gestion patrimoniale du propriétaire ouvre peut-être ici une alternative, ou un complément, à la " propriété publique de l'environnement " »*²⁰⁰³.

¹⁹⁹⁸ TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010, *op. cit.*

¹⁹⁹⁹ TGI Narbonne, 4 octobre 2007, *Parc naturel régional de la Narbonnaise c/ SARL SOFT*, req. n° 935/07 ; Comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.

²⁰⁰⁰ Voir REDGWELL Catherine, « Le concept de trust en droit anglais », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, 1996, p. 211.

²⁰⁰¹ STEICHEN Pascale, « Les sites contaminés et le droit », *op. cit.*, p. 307.

²⁰⁰² *Idem*, p. 306.

²⁰⁰³ REMOND-GOUILLOUD Martine, « L'environnement, sagesse de la propriété », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *op. cit.*, p. 47.

L'utilisation de la notion de patrimoine plutôt que celle de propriété se retrouve chez différents auteurs. En droit des sols pollués, Pascale Steichen²⁰⁰⁴ souligne que la remise en état du site déterminée lors de la délivrance de l'autorisation ne doit pas être confondue avec la remise en état permettant un usage futur du site, déterminé à la cessation de l'activité : cette nouveauté permet au propriétaire et au maire « *de s'exprimer , non pas sur un usage futur du site – il est inconnu à ce stade, mais sur la qualité du patrimoine – commun – qui sera restitué* »²⁰⁰⁵.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt du propriétaire de se préoccuper de la gestion de son bien sur le long terme. Martine Rémond-Gouilloud souligne le côté rassurant de la propriété : cette institution « *incite à entretenir, soigner, préserver* »²⁰⁰⁶. Sans oublier l'aspect économique attaché à la propriété privée et qui s'analyse davantage sur une courte durée, le propriétaire a tout intérêt à se préoccuper de la sauvegarde de son fonds sur le long terme. La préservation des fonctions du sols sont synonymes d'une utilisation longue et rentable. A propos du fermage, un auteur soulignait que « *[s]'il est normal que l'exploitant se préoccupe de la rentabilité qui implique surtout une prise en considération du court terme (préoccupation économique), il est tout aussi normal, de la part du propriétaire, de s'intéresser au long terme afin de conserver le fonds en sauvegardant les systèmes naturels* »²⁰⁰⁷. Il ne s'agit pas ici de repenser complètement la propriété, mais bien de réfléchir sur les droits attachés à la propriété du sol. En pratique, si le propriétaire-gérant loue son bien, il devra insérer des clauses contractuelles dans le contrat de location pour imposer au propriétaire de faire un usage du bien qui soit conforme aux principes de protection de l'environnement. On pourrait imaginer que l'état des lieux établi contradictoirement entre les cocontractants soit complété par un état écologique du bien²⁰⁰⁸ ou que le contrat de bail contiennent des stipulations relatives à la destination contractuelle du bien²⁰⁰⁹. Dans l'hypothèse d'un contrat de bail, la

²⁰⁰⁴ STEICHEN Pascale, S «sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *BDEI*, n° 1, janvier 2006, p. 38.

²⁰⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁰⁶ REMOND-GOUILLOUD Martine, « L'environnement, sagesse de la propriété », *op. cit.*, p. 46.

²⁰⁰⁷ PEIGNOT Bernard, « Le statut du fermage et l'environnement », in FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), *op. cit.* p. 114.

²⁰⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁰⁹ COUTANT Jean-François et SALVADOR Olivier, « Baux commerciaux et pollution des sols », in *Développement durable, un défi pour le droit*, 104ème congrès des notaires de France, 4-7 mai 2008, Nice, *LPA*, n° 81, 22 avril 2008, p. 64.

responsabilité contractuelle du dernier exploitant pourrait être recherchée par le propriétaire²⁰¹⁰ sur le fondement de l'article 1730 du Code civil²⁰¹¹ s'il ne restitue pas le bien tel qu'il l'a reçu²⁰¹². La clause contractuelle relative à l'état du sol pourrait permettre une dépollution plus importante que celle exigée par l'administration²⁰¹³ car telle qu'imposée par le Code de l'environnement, « *l'obligation de remise en état du site ne commande pas de rendre un terrain pur de toute souillure* »²⁰¹⁴.

Cette conception téléologique du droit des biens par le droit de l'environnement implique la prise en compte des caractéristiques écologiques des biens et devrait conduire à modifier les prérogatives accordées au propriétaire²⁰¹⁵. Les juges pourraient alors appliquer une sanction aux propriétaires qui useraient abusivement de leur droit sans tenir compte des fonctions écologiques des sols, par interprétation de l'article 544 du Code civil. En pratique, différentes pistes peuvent être envisagées. Nous savons que l'action devant le juge nécessite un intérêt personnel à agir, une lésion dans le patrimoine. En matière d'abus de droit de propriété, les juges étaient le plus souvent saisis par les voisins directs du propriétaire malveillant²⁰¹⁶. Dans l'hypothèse où le dommage serait causé à l'environnement approprié sans dommage au fonds voisin, comment saisir le juge ? Malgré la formulation claire de l'article 2 de la Charte de l'environnement, le juge refuse de considérer qu'il constitue le fondement d'un intérêt à agir²⁰¹⁷. Le requérant particulier doit démontrer la lésion d'un intérêt personnel. Le système qui nous paraît envisageable ici est celui de l'alerte aux associations de protection de l'environnement. Martine Rémond-Gouilloud soulignait l'importance de

²⁰¹⁰ Cass. Civ. 3ème, 17 décembre 2002, *SARL ADS c/ Epoux Chamoix*, pourvoi n° 01-11.704 ; Obs. WERTENSCHLAG Bruno, « Succession d'occupants d'un site pollué et obligation de dépollution », *AJDI*, n° 2, février 2003, p. 105-106 ; note TREBULLE François-Guy, *RDI*, mai-juin 2003, p. 244.

²⁰¹¹ L'article 1730 du Code civil dispose : « *S'il a été fait un état des lieux entre le bailleur et le preneur, celui-ci doit rendre la chose telle qu'il l'a reçue, suivant cet état, excepté ce qui a péri ou a été dégradé par vétusté ou force majeure* ».

²⁰¹² BOUTONNET Mathilde, « La responsabilité du dernier exploitant en cas de violation de l'obligation de remise en état : de l'inutilité de la subrogation à l'utilité de l'expertise... », comm. sur CA Paris, 2ème ch., 23 janvier 2008, *Société SIDEC c/ Société Gaz de France Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 95.

²⁰¹³ *Ibidem*.

²⁰¹⁴ CA Paris, 2ème ch., 23 janvier 2008, *Société SIDEC c/ Société Gaz de France Environnement*, *idem*.

²⁰¹⁵ DEL REY – BENCHETOUF Marie-José, « Les biens naturels. Un nouveau droit objectif : le droit des biens spéciaux », *D.*, n° 23, 10 juin 2004 p. 1615-1619.

²⁰¹⁶ CA Lyon, 18 avril 1856, *Badoit c/ André*, affaire dite des « Sources de Saint-Galmier » ; *D.*, 1856.2.199.

²⁰¹⁷ TA Amiens, Ord., 8 décembre 2005, *Nowacki*, n° 0503011 ; note BORE-EVENO Valérie, « La charte de l'environnement ne donne pas en soi intérêt pour agir », *AJDA*, n° 19, 22 mai 2006, p. 1053-1057.

l'initiative privée dans ce domaine²⁰¹⁸. Sans vouloir contrôler les comportements des propriétaires à moins d'en arriver à un totalitarisme patent, nous pensons qu'encourager les lanceurs d'alertes²⁰¹⁹, au sens large du terme²⁰²⁰, à s'adresser aux associations de protection de l'environnement ou à une autorité administrative référente, constituerait un relais efficace. La constitution d'agences d'expertise publique soutenues par un système d'alerte environnemental a été envisagé dans le projet de loi relatif à la mise en place du Grenelle de l'environnement²⁰²¹. L'éventuelle action en justice des associations de protection de l'environnement se fonderait sur leur objet social : la préservation de l'environnement. La présence d'une autorité administrative référente, par exemple le maire, permettrait de passer par une phase de conciliation préalable. L'éventuelle saisine du juge reposerait alors sur un acte administratif individuel.

Qu'en serait-il en terme d'efficacité ? Comment convaincre les propriétaires privés qu'ils disposent d'un intérêt à préserver les fonctions écologiques de leurs sols ? La contrainte législative ou réglementaire ne nous paraît pas convaincante. L'idée d'une réforme du droit de propriété privée déclencherait sans nul doute, de vives réactions. Procédons par analogie avec le développement durable. Il n'existe pas à proprement parler de contrainte sur les particuliers pour agir conformément aux principes du développement durable. De nombreuses mesures incitatives sont proposées, permettant pour ceux qui le souhaitent, d'adopter un comportement respectueux des principes soutenus par le développement durable : multiplication des moyens de transports publics propres, tri sélectif, mise sur le marché de produits équitables ou économisant

²⁰¹⁸ REMOND-GOUILLOUD Martine, *op.cit.*, p. 45.

²⁰¹⁹ CHATEAURAYNAUD Francis et TORNY Didier, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, éd. Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1999, Paris, 476 p.

²⁰²⁰ Le rapport de la Mission Lepage sur la gouvernance écologique définit le lanceur d'alerte comme « l'individu qui a connaissance d'informations constituant des indices sérieux qu'un acte contraire aux lois et règlements, ou qu'un acte contraire aux règles professionnelles propres à un secteur d'activité a été commis ou est sur le point de l'être et qui veut alerter les personnes compétentes au sein de l'entreprise ou de l'organisme dont il dépend où, lorsque cette alerte n'est pas envisageable ou qu'elle est de nature à l'exposer à un risque sérieux de représailles, les autorités administratives et judiciaires ». *Rapport de la Mission Lepage sur la gouvernance écologique*, 6 février 2008, p. 21, disponible sur le site internet du Grenelle de l'environnement, rubrique « Espace presse » : <http://www.legrenelle-environnement.fr>.

²⁰²¹ Article 45 du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, juin 2008, NOR DEVX0811607L/Bleue-1, disponible sur le site internet du Grenelle de l'environnement, rubrique « Espace presse » : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr>.

de l'énergie...La mise en place de mesures fiscales incitatives s'inspirant des mécanismes existants pour le patrimoine culturel permet d'encourager les propriétaires de biens naturels à les préserver²⁰²². Ainsi par exemple, la loi du 23 février 2005 sur les territoires ruraux²⁰²³ ou la loi du 16 avril 2006 relative aux parcs nationaux²⁰²⁴ permet l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti dans certaines conditions. Toute contrainte forte est absente de ces mesures. La mise en place progressive de ces procédures ou produits a permis une acceptation générale et sans heurt. Si d'importants progrès restent à faire, les démarches sont en route.

Conclusion du Chapitre 2

L'étude de ce chapitre a permis de démontrer que le potentiel de préservation des sols n'est pas nécessairement là où on l'attend. En effet, l'assurance a été présentée comme une mesure nécessaire pour parer les situations les plus critiques où le débiteur de l'obligation de remise en état se révèle insolvable. Cette solution paraît à première vue séduisante puisqu'elle permet de prévenir les dommages par l'étude détaillée des risques de l'exploitation et de les réparer en cas d'accident. L'absence d'obligation de souscrire une assurance dans la loi sur la responsabilité environnementale fit l'objet de vives critiques au sein des associations de protection de l'environnement. Pourtant, l'analyse de cette solution n'est pas concluante. D'une part, le produit assuranciel se révèle inadapté à la problématique des sols pollués. La plupart des sources de pollutions des sols sont dues à l'activité elle-même, ce qui écarte *de facto* tout aléa, condition nécessaire pour faire jouer la garantie. De plus, les prestations proposées par les assureurs ne permettent pas de couvrir tout les dommages environnementaux. Exceptée la garantie spécifique qui couvre les eaux, les sols, les espèces et leurs habitats conformément à la directive n° 2004/35 sur la responsabilité environnementale, le

²⁰²² LAMBERT FERRY Virginie, « Une fiscalité pour moins exploiter », *Environnement magazine*, n° 1657, mai 2007, p. 37.

²⁰²³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO n°46, 24 février 2005, p. 3073.

²⁰²⁴ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JO n° 90, 15 avril 2006 p. 5682.

dommage écologique pur est explicitement exclu de toute garantie. D'autre part, les contrats qui existent en matière de risque environnemental comportent de nombreuses exclusions et les montants garanties sont largement insuffisants pour couvrir la totalité du dommage. En soi, l'instauration d'une assurance obligatoire n'est donc pas suffisante. A l'instar de l'Espagne, il conviendrait de la joindre à la création d'un fonds complémentaire d'indemnisation, qui serait activé par un état de catastrophe écologique. Toutefois, l'assurance est une réponse palliative, donc ontologiquement insuffisante.

La mise en cause répétée du propriétaire du site contaminé par les juges invite à se pencher sur le statut de cet acteur. Certes, le propriétaire est la plupart du temps, victime de la pollution de son sol. Mais *quid* de la situation où c'est le propriétaire lui-même qui cause la pollution, au nom de ses droits de propriété privée ? La jurisprudence a montré que la propriété privée n'a plus la priorité face aux impératifs environnementaux. Différents types de restrictions furent imposées : servitudes, préemption, expropriation. Là encore, les solutions sont insatisfaisantes. Dans l'hypothèse d'une expropriation, le bien subit un simple transfert de propriété. Ce n'est donc pas la nature publique ou privée du propriétaire qui implique une protection plus efficace du bien, mais l'usage qui en est fait. Dès lors, plutôt que de priver un propriétaire de son bien par un procédé unilatéral, pourquoi ne pas lui conférer un autre rôle, faisant de lui un gestionnaire du sol et un propriétaire de la surface ? La théorie de la fonction sociale de Josserand permet d'appuyer cette hypothèse et d'aboutir à une fonction écologique de la propriété privée.

Conclusion du Titre 2

Les réflexions soulevées par la thématique de ce Titre second conduisent à deux constats. Les changements survenus dans les jurisprudences nationales et communautaires tendent vers un même objectif : trouver un responsable et un payeur. Confrontés à la disparition du dernier exploitant, les juges ont exploré différentes voies afin de faire supporter la charge de la dépollution à une personne, physique ou morale, autre que la collectivité. Pour cela, les juges ont utilisé des méthodes d'interprétation finaliste ou téléologique ; ils ont profité des vides juridiques ou des imperfections de la loi pour aboutir à leurs fins. Mettre en cause le propriétaire du site en le qualifiant de détenteur ou considérer que les terres polluées sont des déchets sont autant de solutions qui mènent à une même conséquence : la remise en cause de la tradition selon laquelle c'est l'activité sise sur le sol qui est réglementée. Si cela est toujours vrai dans les faits, en pratique, ce n'est plus le responsable de l'activité qui est poursuivi mais le propriétaire du sol. Un glissement s'opère depuis le responsable de l'activité jusqu'au responsable de l'usage du bien, le détenteur de l'*usus*, qui n'est autre que le propriétaire.

Le second élément est la conséquence du constat précédent. L'organisation de la réparation des préjudices écologiques et leur récente admission par les juges, couplée à la mise en jeu de la responsabilité du propriétaire révèle une volonté commune et implicite : la protection du patrimoine commun. Ne figurant pas explicitement dans les textes ou dans les jurisprudences, c'est pourtant le fil directeur de ces évolutions. L'idée de pérennité qui accompagne ces changements textuels et jurisprudentiels témoigne du glissement opéré : le sol n'est plus appréhendé comme une simple surface d'occupation. Il tend à être protégé pour les services qu'il rend. Malgré une dimension anthropocentrique encore présente, il faut garder à l'esprit que les services écologiques rendus par les sols sont étroitement liés à leurs qualités intrinsèques. Dès lors, leurs fonctions sont préservées.

Conclusion de la seconde partie

L'étude de l'application de la réglementation relative aux sols pollués révèle différents éléments. L'application contentieuse de ces dispositions est particulièrement intéressante car elle souligne les transformations qui s'opèrent dans le travail d'interprétation du juge. Sans s'attacher à une méthode particulière d'interprétation, on note tout de même une recrudescence de l'interprétation téléologique, qu'il s'agisse du juge européen des droits de l'homme, du juge communautaire ou des juges français. Se fixant un objectif, les juridictions utilisent les vides juridiques et interprètent les dispositions dans le sens qui leur permettra d'atteindre le but ainsi défini. Cette tendance marque la volonté des juges de mettre fin aux contournements des textes et au mouvement de déresponsabilisation rencontré tout au long de cette seconde partie. Qu'il s'agisse des sociétés, des exploitants, des propriétaires ou des élus, chacun a désormais sa part de responsabilité découlant de l'interprétation des textes ou de constructions purement jurisprudentielles. La ligne de jurisprudence tend vers un même objectif : la protection du patrimoine-sol.

Ce mouvement emporte des conséquences importantes. Modifiant l'application des règles par ces interprétations, les juges modifient sensiblement les statuts juridiques des éléments concernés. Qu'il s'agisse du sol lui-même ou des acteurs physiques et moraux, les règles sont mouvantes et modifient la trame générale de leur statut. Ainsi, le propriétaire ne peut plus se réfugier derrière ce statut privilégié car il est désormais gardien, parfois détenteur voire exploitant de fait. La personne morale n'est plus totalement à l'abri derrière le concept d'autonomie, depuis la création par le juge de la notion de confusion de patrimoine. Adaptant la théorie aux pratiques, le juge s'en remet à la *ratio legis* et relativise la rigidité conceptuelle du dispositif juridique. Les sols ne sont plus seulement des supports aux droits de propriétés : ils deviennent des éléments d'un patrimoine commun définis par leurs fonctions écologiques. Néanmoins, l'efficacité de cette pratique appelle une reconsidération voire une mutation des concepts ancrés dans notre tradition juridique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La prise en compte de la protection des sols dans la législation nationale fut progressive. Instillant çà et là quelques dispositions éparses, le législateur ne s'est jamais véritablement penché sur la question. Les acteurs juridiques se sont donc adaptés et ont combiné les règles et les dispositifs juridiques existants. Soumises notamment à la loi sur la protection du littoral²⁰²⁵, au droit portuaire et à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement²⁰²⁶, les zones industrielles polluées disposent d'un statut juridique hybride. Cette combinaison de normes conduit parfois à un équilibre instable difficile à ménager avec le mouvement de responsabilisation qui s'amorce. Une ligne directrice reste cependant constante : celle de la politique de réhabilitation des sols pollués. Les influences européennes, qu'elles soient textuelles²⁰²⁷ ou jurisprudentielles²⁰²⁸ n'ont pas modifié le principe directeur de cette politique²⁰²⁹ : le sol est dépollué en fonction de son usage futur. La dépollution des sites contaminés étant souvent laissée à la charge de l'Etat, l'objectif poursuivi par cette

²⁰²⁵ Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986, p. 200.

²⁰²⁶ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320 (Codifiée aux articles L 511-1 s. du Code de l'environnement).

²⁰²⁷ Charte européenne des sols, Résolution n° (72) 19 du 20 mai 1972, du Conseil de l'Europe, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p. Révisée par la Charte européenne sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

²⁰²⁸ CJCE, 7 sept. 2004, Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle », aff. C-1/03, JOCE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.

²⁰²⁹ 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 ». Texte disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable :

➤ <http://aida.ineris.fr/textes/circulaires/text4378.htm>

approche utilitaire est celle de la limitation des coûts. Il paraît *a priori* inutile de restaurer un sol, alors qu'il est destiné à accueillir une nouvelle activité polluante. C'est là que le bât blesse : la rationalité urbanistique de la réhabilitation des sols pollués conduit à appréhender le sol comme une surface d'accueil, dont la principale fonction est celle de servir d'assise aux activités économiques ou sociales. Cette approche est inadaptée aux enjeux actuels. L'accélération de l'appauvrissement des sols, l'érosion le tarissement de leurs fonctions écologiques appellent au changement. Les sols disposent d'une valeur intrinsèque en tant que milieu vivant et support d'écosystèmes. Cet aspect est souvent occulté, peut-être parce que la richesse du sol n'est pas visible en soi. C'est seulement lorsque la terre est devenue infertile, sèche et aride, impropre à la culture que l'homme mesure sa perte.

La recrudescence des processus de dégradation des sols a conduit la Communauté européenne à agir²⁰³⁰. Consciente de l'importance des sols en tant que support de la biodiversité, l'Union européenne adopte une approche radicalement différente de celle des institutions françaises. Même si la proposition de la directive de la Commission a été rejetée par les Etats membres²⁰³¹, il convient de ne pas négliger l'influence de ce texte au sein des dispositifs nationaux. La volonté de l'Union européenne réside dans la préservation des fonctions écologiques des sols, le soulignant à plusieurs reprises parmi les motifs de la proposition de directive.

La transcription de cette démarche n'en est qu'à ses balbutiements en droit national. La loi de transposition²⁰³² de la directive²⁰³³ relative à la responsabilité environnementale laisse apparaître à plusieurs reprises la notion de services

²⁰³⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée au JO) et Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final (non publiée au JO).

²⁰³¹ Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni n'ont pas accepté le texte présenté. Voir le site de l'observatoire législatif, Procédure n° COD/2006/0086, communiqué du 20 décembre 2007 : <http://www.europarl.europa.eu/oeil>

²⁰³² Loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371.

²⁰³³ Directive 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, JOUE L. 143 du 30 avril 2004, p. 56.

écologiques. Ils sont définis comme « *fonctions assurées par les sols, les eaux, les espèces et habitats naturels protégés [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire* »²⁰³⁴. L'exclusion mentionnée précise bien qu'il s'agit des services rendus par le sol, en tant que ressource naturelle, et non par le sol, en tant que support d'ouvrages humains.

La démarche est appuyée par les juges. Les premières reconnaissances du dommage écologique²⁰³⁵ avec notamment l'affaire de l'Erika²⁰³⁶, vont amener les associations de protection de l'environnement à introduire des requêtes au nom de la protection de la nature. Comme le soulignait François-Guy Trébulle²⁰³⁷, il ne s'agit pas d'attribuer un quelconque statut juridique à la nature, en tant que sujet de droit. La défense de la nature passe par la recevabilité des actions que des tiers pourraient tenter pour défendre les éléments naturels contre les pollutions. L'admission du préjudice écologique par le juge démontre la prise en compte de l'intérêt collectif qu'est la protection du patrimoine commun. Elle illustre le renouvellement de la responsabilité : « *le préjudice écologique consacre l'environnement comme valeur à protéger en tant que telle* »²⁰³⁸. Le rapport de la Mission Lepage propose de consacrer

²⁰³⁴ Article L. 161-1, I, 4° du Code de l'environnement.

²⁰³⁵ TGI de Marseille, Ch. Correctionnelle, 21 novembre 2007, *Office de l'Environnement Corse (OEC) et TGI de Narbonne, 4 octobre 2007, Par naturel régional de la Narbonnaise c/ SARL SOFT*, req. n° 935/07 ; Comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.

²⁰³⁶ TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corinne, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemental », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2.

²⁰³⁷ TREBULLE François-Guy, propos recueillis lors de la journée d'études « Biens communs et Propriété », 10 mai 2007, A paraître à la revue électronique Développement Durable et Territoires Fragiles, <http://developpementdurable.revues.org/index.html>

²⁰³⁸ DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit*, « Vers une communauté de valeurs/les interdits fondateurs », leçons données au Collège de France, 13 mai 2008, tome IV à paraître.

cette pratique en ajoutant un article 1382-1 au Code civil : « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à l'environnement un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »²⁰³⁹.

Cette nouvelle approche transforme la notion de sol, immeuble susceptible d'appropriation privative en patrimoine-sol, ressource naturelle indispensable au développement de la vie. Dès lors, chacun dispose d'un intérêt à voir le sol protégé des dommages et des pollutions, quand bien même ce sol ferait l'objet d'une appropriation privative. Le sol serait alors entendu comme un véritable « *patrimoine commun de la nation* »²⁰⁴⁰. La propriété privée ne paraît plus suffisante pour préserver les fonctions écologiques qui s'y attachent, conformément aux textes communautaires. Ce changement nécessiterait de revenir vers une fonction écologique de la propriété pour répondre à ces préoccupations. Cette possibilité est néanmoins strictement réservée aux Etats membres, souverains pour légiférer sur la propriété privée²⁰⁴¹. En s'appuyant sur la théorie de la fonction sociale développée par Josserand²⁰⁴², on pourrait imaginer l'attribution d'une fonction écologique de la propriété²⁰⁴³.

A partir du moment où le sol devient un patrimoine commun, toute personne aurait alors le devoir de prendre part à sa préservation (Article 2 de la Charte de l'environnement). En pratique, les propriétaires des zones industrielles auraient alors la responsabilité de veiller à un usage compatible avec le renouvellement des fonctions des sols. Ce devoir devrait être accompagné d'un renforcement des législations relatives aux autorisations de rejet de polluants. Le développement des technologies propres et l'utilisation « des meilleures techniques disponibles » pourraient permettre un développement économique et industriel respectueux des sols. Sans pour autant envisager de modification substantielle de la législation relative aux installations classées, la tendance jurisprudentielle à mettre en cause des propriétaires appellent une

²⁰³⁹ Proposition n° 64 du rapport de la Mission Lepage sur la gouvernance écologique, 6 février 2008, 118 p., disponible sur le site internet du Grenelle de l'environnement, rubrique « Espace presse » :

<http://www.legrenelle-environnement.fr>

²⁰⁴⁰ Article L. 110-1 du Code de l'urbanisme.

²⁰⁴¹ L'article 295 du TCE précise que le Traité « *ne préjuge en rien le régime de la propriété des Etats membres* ».

²⁰⁴² JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Dalloz., Paris, 454 p.

²⁰⁴³ STEICHEN Pascale, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1997, p. 304.

évolution de la législation, soit pour leur confier un rôle, soit pour les exclure. Rejeter toute responsabilité du propriétaire ne paraît par pertinent dans la mesure où certaines jurisprudences révèlent l'indifférence, l'insouciance²⁰⁴⁴ voire l'abus²⁰⁴⁵ de certains propriétaires quant à l'utilisation de leurs prérogatives. Il conviendrait donc de donner un cadre juridique particulier au statut des propriétaires des terrains classés en zone industrielle. Tout en laissant peser la responsabilité de principe sur les derniers exploitants (aujourd'hui sécurisés par la prescription extinctive de 30 ans²⁰⁴⁶), on peut envisager de responsabiliser le propriétaire qui userait de son sol dans un intérêt contraire à la protection de l'environnement. Une telle approche donnerait tout son sens à la notion « *d'usage légitime de l'environnement* »²⁰⁴⁷.

²⁰⁴⁴ CAA Nancy, 2 août 2007, *M. Romain X. c/ Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable*, req. n° 05NC01103.

²⁰⁴⁵ CA Lyon, 18 avril 1856, *Badoit c/ André, affaire dite des « Sources de Saint-Galmier »* ; *D.*, 1856.2.199.

²⁰⁴⁶ CE, 8 juillet 2005, *Aluisisse Lonza*, req. n° 247976 et Directive 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, JOUE L. 143 du 30 avril 2004, p. 56.

²⁰⁴⁷ Définition du terme « pollution », disponible en libre consultation dans le glossaire du site Basol, une base de données sur les sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif. Site internet :

<http://basol.environnement.gouv.fr/glossaire/home.htm>

Annexes

Annexe 1 : Carte des sites et sols pollués en France en 2005

Annexe 2 : Extraits du règlement particulier de police du port de Brest

Annexe 3 : Plan de la Zone industrielle de Marseille-Fos-sur-Mer

Annexe 4 : Plan de la zone industrielle portuaire de Bordeaux-Bassens

Annexe 5 : Plan du Port autonome du Havre

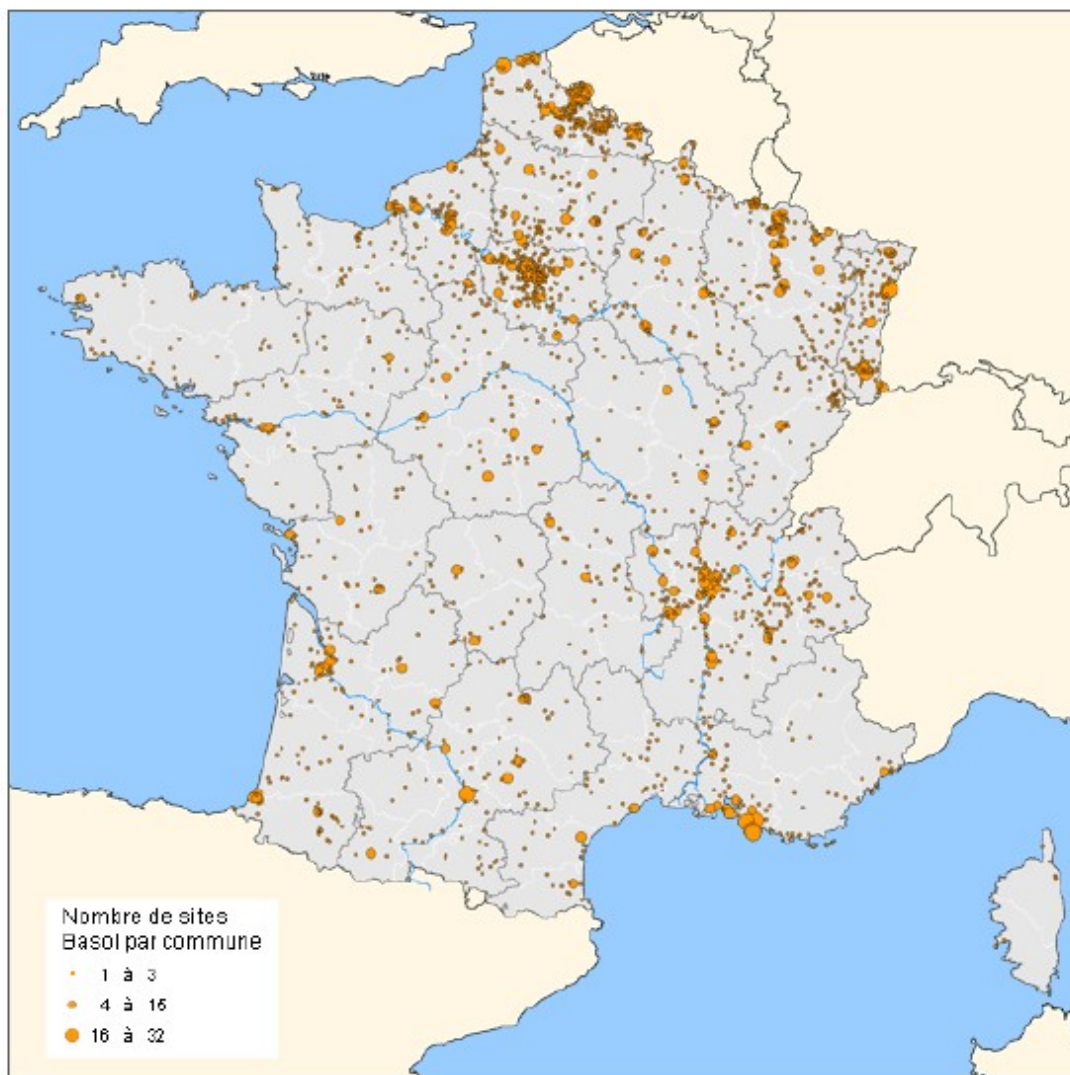
Annexe 6 : Tableau récapitulatif des différentes modalités d'assurance du risque de pollution

Annexe 1 : Sites et sols pollués en 2005

Source : Institut Français de l'Environnement (ifen), Données essentielles

<http://www.ifen.fr>

Les sites et sols pollués en 2005
(sites sur lesquels l'Etat a entrepris des actions de remédiation au 1er septembre 2005)



Source : Medd (DPPR), Basol, 2005.

Annexe 2 : Extraits du règlement particulier de police du port de Brest

Annexé à l'arrêté préfectoral n° 2004-1219 du 17 septembre 2004

Article 17

Propreté des eaux du port

L'article 17 du règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche est complété par les dispositions suivantes :

L'entretien du plan d'eau portuaire est à la charge du concessionnaire de l'outillage public, de la réparation navale et de la pêche pour les sections de plan d'eau concédées ; à la charge de l'administration pour la partie non concédée.

Les opérations de brossage de coque et appendices de coques, gouvernails, hélices, etc...par un navire à flot dans les limites administratives du port doivent être autorisées par la capitainerie.

L'obligation d'évacuer tous les déchets d'exploitation et résidus de cargaison des navires relève à la fois du présent article et des articles L. 325-1, L. 325-2...du Code des Ports Maritimes. Un règlement local fixe les modalités d'exécution de cette évacuation.

Article 27

Conservation du domaine public

L'article 27 du règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche est complété par les dispositions suivantes :

Nul ne peut modifier les ouvrages portuaires sauf autorisation expresse du directeur du port.

Le dépôt de détritits et de toutes sortes de déchets est interdit dans les limites administratives du port, en dehors des emplacements prévus à cet effet. Dans ces emplacements, le dépôt des déchets ou détritits n'est autorisé qu'à la condition qu'il soit le fait d'un usager du port, à raison directe de son activité portuaire professionnelle.

Annexe 3 : Plan de la Zone industrielle de Marseille - Fos-sur-Mer

Source : Site internet du Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest provence, Section Economie, Rubrique ZIP

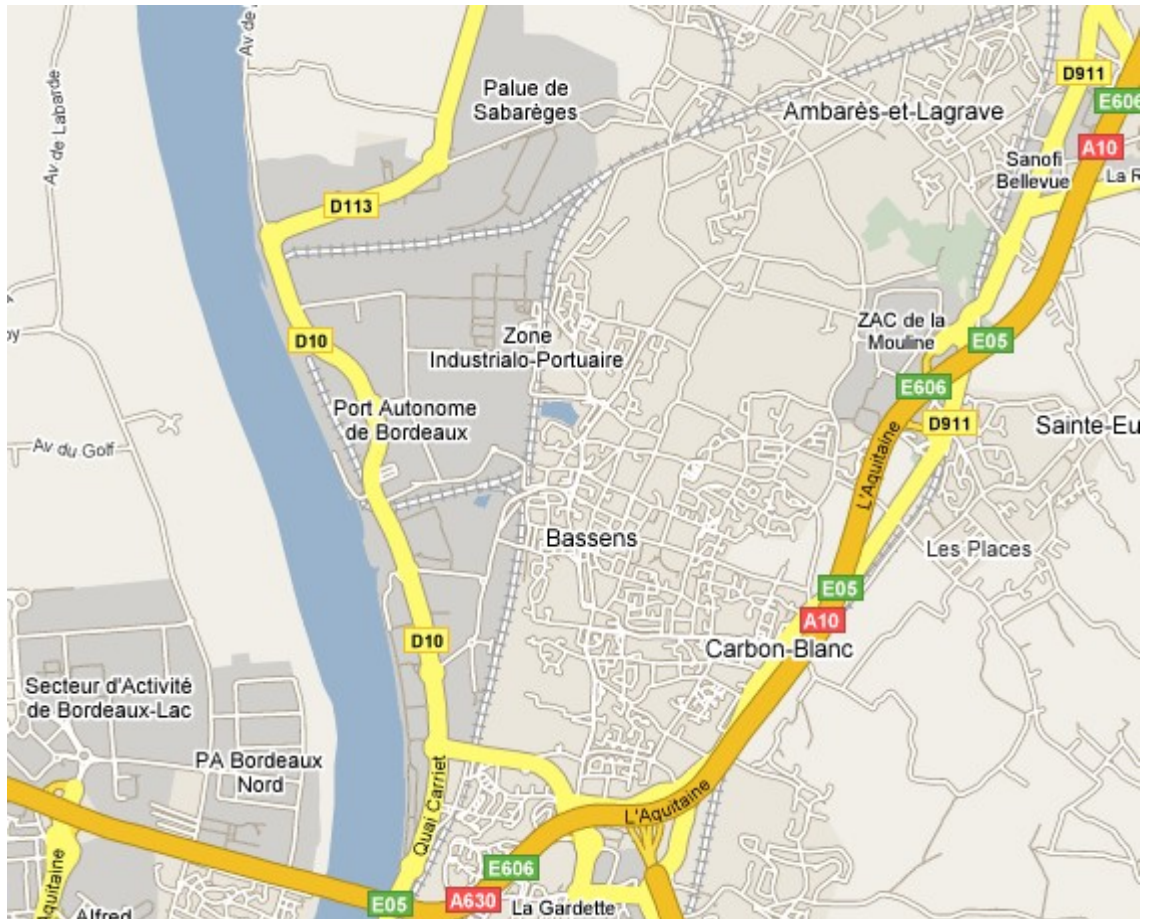
<http://www.ouestprovence.fr/fr/index.htm>



Annexe 4 : Plan de la zone industrielle portuaire de Bordeaux-Bassens

Source : site internet du portail du développement économique,

<http://www.zones-activites.net/>



Annexe 5 : Extrait du plan du Port autonome du Havre

Source : Site internet du Port autonome du Havre, Rubrique « Présentation générale »,
Onglet « Le port aujourd'hui »

<http://www.havre-port.net/>



Annexe 6 : Tableau récapitulatif des différents modalités d'assurance du
risque de pollution

Source : CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise*, éd. L'Argus, 2008, 4ème éd., Paris, p. 385.

Types de garanties		Pollution accidentelle	Pollution accidentelle + graduelle + frais de dépollution
Types de risques			
Installations terrestres fixes (ITF)	Non classées	Compagnie	ASSURPOL
	Déclarées	Compagnie	ASSURPOL
	Autorisés	ASSURPOL	ASSURPOL
Travaux effectués à l'extérieur des installations		Compagnie	ASSURPOL
Entreprises de dépollution		ASSURPOL	ASSURPOL
Sociétés de maintenance et nettoyage industriel		ASSURPOL	ASSURPOL
Bureaux de contrôle		ASSURPOL	ASSURPOL
Collectivités publiques		ASSURPOL	ASSURPOL

Bibliographie

1. Documents officiels
 - 1.1. Droit international
 - 1.2. Droit communautaire
 - 1.3. Droit de pays de l'Union européenne
 - 1.4. Droit suisse
2. Ouvrages
3. Ouvrages anonymes
4. Rapports
5. Articles
6. Articles anonymes
7. Thèses
8. Jurisprudences et décisions
 - 8.1. Jurisprudence européenne et communautaire
 - 8.2. Jurisprudence française
 - 8.3. Jurisprudence belge
 - 8.4. Décisions du Conseil de la Concurrence
9. Colloques, conférences, journées d'études
10. Sites internet

Bibliographie

Par souci de précision et de simplification pour le lecteur, nous avons choisi de dresser une bibliographie exhaustive des outils de travail utilisés lors des recherches de thèse, qu'ils aient été d'importance majeure dans le développement des idées, ou simplement cités comme exemple. Les commentaires et notes de jurisprudences sont détaillés dans la section dédiée aux jurisprudences, sous chaque décision.

1. Documents officiels

1.1. Droit international

Conventions internationales et protocoles

- Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal du 16 novembre 1998, éd. du Conseil de l'Europe, Série Traités européens n° 172, 2000, 50 p. (non ratifiée).

- Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 1998, FCCC/CP/1997/7/Add.1, décision 1/CP.3.

Le texte du protocole est disponible sur le site internet de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : <http://unfccc.int/> .

- Proposition de Convention des Nations-Unies sur l'utilisation durable des sols, « Projet Tuntzing », juillet 1998, reproduite in MALJEAN-DUBOIS Sandrine et MEHDI Rostane (dir.), *Les Nations-Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, Colloque des 15 et 16 janvier 1999, Septièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, éd. Pédone, 1999, Paris, p. 159-173.

- Convention des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification, 17 juin 1994, Paris, Recueil des Traités, vol. 483, n° 33480.

- Convention de Lugano du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, éd. du Conseil de l'Europe, Série Traités européens n° 150 (non ratifiée).

- Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, Recueil des Traités, vol. 1771, n° 1-30822.

Le texte de la convention est disponible sur le site internet de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : <http://unfccc.int/> .

- Convention OSPAR, des 21 et 22 septembre 1992, sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est. Le texte de la convention ainsi que ses annexes sont disponibles sur le site internet dédié à la Convention :

<http://www.ospar.org/fr/html/welcome.html> .

- Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique, juin 1992, Rio, Série des Traités, 1993, vol. 1760, I-30619.

- Convention sur la protection des alpes, du 7 novembre 1991, conclue à Salzbourg, JOCE L, 12 mars 1996, p. 32.

- Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, du 19 septembre 1979, Berne, Série des Traités, n° 104.

Charte

- Charte européenne révisée sur la protection et la gestion durable des sols, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du 28 mai 2003, CO-DBP (2003) 10 ; Voir *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe*, Les Cahiers du CRIDEAU, n° 9, PULIM, 2004, 123 p.

Déclarations

- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, Rio (Brésil). Publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, p. 33-36. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet des Nations-Unies, onglet « Conférences et évènements », puis « Archives », puis « Conférences 2007-1992 », puis « 1992 » : www.un.org .

- Déclaration de la Conférence des Nations-Unies pour l'environnement sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1972, publiée in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, p. 28-32. Le texte de la déclaration est également disponible sur le site internet du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), rubrique « Le PNUE en bref », puis « Les textes fondamentaux » : <http://www.unep.org> .

Résolutions et recommandations

- Proposition de recommandation présentée devant l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, le 23 octobre 2006, relative au problème des réfugiés écologiques, document n° 11084.

- Résolution (72) 19 du 30 mai 1972 du Conseil de l'Europe, relative à la charte européenne des sols, éd. du Conseil de l'Europe, 1972, 5 p.

- Recommandation C(72)128 du Conseil de l'OCDE sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, du 26 mai 1972.

Rapports

- Rapport annuel 2008 du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), « Tour d'horizon d'un environnement en pleine mutation », 60 p. Disponible sur le site internet du PNUE, portail GEO (Global Environment Outlook) : <http://www.unep.org/GEO>
- *L'assurance pollution*, Monographies sur l'environnement, n° 42, OCDE, OCDE/GD(92)18, 1992, Paris, 56 p.
- Rapport du 6 juillet 1994, « Droits de l'homme et environnement », établi par KSENTINI Fatma Zohra, ref. E/CN.4/Sub.2/1994/9, 99 p.

1.2. Droit communautaire

Traités

- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JOUE C 306, 17 décembre 2007, p. 1.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 29 octobre 2004, JOUE C 310, 16 décembre 2004, p. 1.
- Traité de Nice, 26 février 2001, JOUE C 80, 10 mars 2001, p. 1.
- Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, JOCE C 340, 10 novembre 1997, p. 1.
- Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, JOCE C 191, 29 juillet 1992, p. 1 (version consolidée : JOUE C 115, 9 mai 2008 p. 13).
- Acte unique européen, 28 février 1986, JOCE L 169, 29 juin 1987, p. 1.
- Traité de Rome, 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne (non publié). Texte disponible sur le site internet du droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>

Charte

- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, déclaration conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, Nice, 7 décembre 2000, JOCE C 364, 18 décembre 2000, p. 1.

Règlements

- Règlement n° 1907/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JOUE L 396, 20 décembre 2006, p. 1.

-Règlement n° 166/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluant et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE L 33, 4 février 2006, p. 1.

- Règlement n° 1682/2004/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 septembre 2004 modifiant le règlement CE n° 1655/2000 concernant un instrument financier pour l'environnement (LIFE), JOUE L 308, 5 octobre 2004, p.1.

- Règlement n° 358/2003 de la Commission du 27 février 2003 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances, JOUE L 53, 28 février 2003, p. 8.

- Règlement n° 1980/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique, JO n° L 237 du 12 septembre 2000, p. 1, abrogeant le règlement CEE n° 880/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique, JOCE L 99, 11 avril 1992, p. 1.

- Règlement n° 1655/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 concernant un instrument financier pour l'environnement, JOCE L 192, 28 juillet 2000, p. 1.

- Règlement n° 1346/2000/CE du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité, JOCE L 160, 30 juin 2000, p. 1.

- Règlement n° 722/97/CE du Conseil du 22 avril 1997 relatif à des actions réalisées dans les pays en développement dans le domaine de l'environnement dans le contexte du développement durable, JOCE L 108, 25 avril 1997, p. 1.

- Règlement n° 1836/93/CEE du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit EMAS (Environmental Management and Audit System), JOCE L 168, 10 juillet 1993, p. 1.

Directives

- Directive n° 2008/1/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOUE L 24, 29 janvier 2008, p. 8.
- Directive n° 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, JOUE L 372, 27 décembre 2006, p. 19.
- Directive n° 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, JOUE L 114, 27 avril 2006, p. 9.
- Directive n° 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, JOUE L 191, 22 juillet 2005, p. 59.
- Directive 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, JOUE L 143, 30 avril 2004, p. 56.
- Directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE L 156, 25 juin 2003, p. 17.
- Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE L 197, 21 juillet 2001, p. 30.
- Directive n° 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L 327, 22 décembre 2000, JOCE L 327, 22 décembre 2000, p. 1, modifiée par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001, JOCE L 331, 15 décembre 2001, p. 1.
- Directive n° 1999/32/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, JOCE L 121, 11 mai 1999, p. 13.
- Directive n° 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, JOCE L 182, 16 juillet 1999, p. 1.
- Directive n° 96/82 du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (SEVESO II), JOCE L 10, 14 janvier 1997, p. 13.

- Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention, à la réduction intégrée de la pollution (IPPC), JOCE L 257, 10 octobre 1996, p. 26.
- Directive n° 95/21/CE du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port), JOCE L 157, 7 juillet 1995, p. 1.
- Directive n° 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206, 22 juillet 1992, p. 7.
- Directive n° 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux, JOCE L 377, 31 décembre 1991 p. 20
- Directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442 CEE relative aux déchets, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.
- Directive n° 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE L 117, 8 mai 1990, p. 15.
- Directive n° 89/429/CEE, du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux, JOCE L 203, 15 juillet 1989, p. 50.
- Directive n° 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, JOCE L 181, 4 juillet 1986, p. 6.
- Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, JOCE L 175, 5 juillet 1985 p. 40 et modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, JOCE L 216, 3 août 1991, p. 40.
- Directive n° 82/501/CEE du 24 juin 1982 SEVESO concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités, JOCE L 230, 5 août 1982, p. 1.
- Directive n° 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L 103, du 25 avril 1979, p. 1.
- Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 39, modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991, p. 32.
- Directive n° 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées, JOCE L 194, 25 juillet 1975, p. 23.

Propositions de directives

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 21 décembre 2007 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), COM (2007) 844 final (non publiée).
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 9 février 2007 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2007) 51 final (non publiée).
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2006, définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 final (non publiée)
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2006, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides, COM (2006) 373 final (non publiée).
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 21 septembre 2005, sur la qualité de l'atmosphère, COM (2005) 447 (non publiée).
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès de la justice en matière d'environnement, COM (2003) 624 final ; 2003/646 COD (non publiée)
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins, COM (2002) 595 final Volume II, JOUE C 45E, 25 février 2003, p. 277.
- Proposition modifiée de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2002) 544 final, JOCE C 20, 28 janvier 2003, p. 284.
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 23 janvier 2002 sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, COM (2002) 17 final, JOCE C 151 E, 25 juin 2002, p. 132.
- Proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2001) 139 final, JO C 180, 26 juin 2001, p. 238.

Décisions

- Décision n° 2006/516/CE du Conseil du 27 juin 2006 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole sur la protection des sols, du protocole sur l'énergie et du protocole sur le tourisme de la convention alpine, JOUE L 201, 25 juillet 2006, p. 31.

- Décision n° 2006/61/CE du Conseil, du 2 décembre 2005, relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole CEE-ONU sur les registres des rejets et transferts de polluants, JOUE L 32, 4 février 2006, p. 54.
- Décision n° 2005/370/CE, du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion au nom de la communauté européenne de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JOUE L 124, 17 mai 2005, p. 1.
- Décision cadre 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 29 du 5 février 2003, p. 55 (Décision annulée par la Cour de Justice des Communautés européenne le 13 septembre 2005, aff. C-176/03).
- Décision 1600/2002 du 22 juillet 2002 du Parlement européen et du Conseil, établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2001-2010), JOCE L 242, 10 septembre 2002, p. 1.
- Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JOCE L 130, 15 mai 2002, p. 1.
- Décision 2000/479/CE de la Commission européenne du 17 juillet 2000, concernant la création d'un registre européen des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L 192, 28 juillet 2000, p. 36.
- Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, «Vers un développement soutenable», JOCE L 275, 10 octobre 1998, p. 1.
- Décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE L 78, 28 mars 1996, p. 47
- Décision 96/191/CE du Conseil, du 26 février 1996, concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), JOCE L 61, 12 mars 1996, p. 31.
- Décision n° 92/96/CE, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (Assurpol), JOCE L 37, 14 février 1992, p. 16.

Communications

- Communication de la Commission au Parlement européen au titre de l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur les déchets (la directive-cadre relative aux déchets), 9 janvier 2008, COM (2007) 863 final - COD 2005/0281 (non publiée).
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Communication interprétative sur la notion de déchet et de sous-produit, du 21 février 2007, COM (2007) 59 final (non publiée).
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social Européen et au Comité des Régions, du 22 septembre 2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM (2006) 231 final, (non publiée).
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 juillet 2006, Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides, COM (2006) 372 final (non publiée).
- Communication de la Commission du 22 mai 2006, « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain », COM (2006) 216 final (non publiée).
- Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 23 novembre 2005 sur les conséquences de l'arrêt de la CJCE du 13 septembre 2005, aff. C-176/03, Memo/05/437, COM (2005) 583/2 ; note COMTE F., « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13-9-2005 relatif aux « sanctions pénales » », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 1/2006, p. 131-147.
- Communication du 7 juin 2005, relative au Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, COM (2005) 107 final, SEC (2005) 795, (non publiée)
- Communication de la Commission, du 9 juin 2004, « Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé », COM (2004) 416, SEC (2004) 729 (non publiée).
- Stratégie européenne du 11 juin 2003, en matière d'environnement et de santé, COM (2003) 388 final (non publiée).
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Une stratégie de l'Union européenne pour réduire les émissions atmosphériques des navires de mer, COM (2002) 595 final Volume I (non publiée).

- Communication « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols » du 16 avril 2002, COM (2002) 179 final (non publiée).

- Communication de la commission sur le 6^{ème} programme communautaire d'action pour l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010, COM (2001) 31 final, JOCE C 154, 29 mai 2001, p. 218.

- Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, JOCE C 37, 3 février 2001, p. 3 (fin de validité de cet encadrement le 31 décembre 2007).

- Communication de la Commission européenne portant Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale, JOCE C 3, 6 janvier 2001, p. 2.

- Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, du 2 février 2000, COM (2000) 1 (non publiée).

- Communication de la Commission au Conseil européen relative au « Partenariat pour l'intégration », du 27 mai 1998, COM (98) 333 final (non publiée).

- Première communication de la Commission relative à la politique de la Communauté en matière d'environnement, 22 juillet 1971, SEC (71) 2616 final, ref. III/1050/3/71-E. Conformément à la demande de la Commission européenne, nous précisons « *que cette étude a été réalisée par des experts indépendants et qu'elle n'engage pas la responsabilité de la Commission européenne. En outre, j'attire votre attention sur le fait qu'elle ne peut en aucun cas être reproduite ou diffusée à des fins commerciales, en tout ou partie, sans consultation préalable de notre part* ».

Recommandation

- Recommandation n° 96/733/CE du 9 décembre 1996 de la Commission européenne concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires, JOCE L 333, 21 décembre 1996 p.59.

Résolutions

- Résolution législative du Parlement européen du 14 novembre 2007 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD)), A6-0410/2007 (édition provisoire) ; comm. BILLET Philippe, « Protection communautaire des sols : l'érosion parlementaire », *Environnement*, n° 12, décembre 2007, alerte n° 67.

- Résolution du Parlement européen sur la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, 13 novembre 2007, 2006/2293 (non publiée).

- Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d' une politique et d'un programme d' action des Communautés européennes en matière d' environnement (1982-1986), JOCE C 46, 17 février 1983, p. 1.

- Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d' une politique et d' un programme d' action des Communautés européennes en matière d' environnement, JOCE C 139, 13 juin 1977, p. 1.

Programme

- Programme d' action des Communautés européennes en matière d' environnement (1974-1976), JOCE C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

Rapports

- Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'Etat, Mise à jour du printemps 2008, 21 mai 2008, COM (2008) 304 final, p. 22 (non publiée).

- Community guidelines on State aid for environmental protection (Lignes directrices relatives aux aides d'Etat en faveur de l'environnement), 23 janvier 2008, JOUE C 82, 1er avril 2008, p. 1.

- Rapport de Cristina GUTIERREZ-CORTINES, du 24 octobre 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM(2006)232 final-C06-0307/2006-2006/0086(COD)), Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 99 p.

- XXIVème rapport annuel de la Commission sur l'application du droit communautaire en 2006, 17 juillet 2007, COM (2007) 398 final, SEC (2007) 775 et SEC (2007) 976 (non publié)

- Rapport de la Commission relatif au Tabeau de bord des aides d'Etats du 11 décembre 2006, COM (2006) 761 final (non publié)

- XXIIIe rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire en 2005, 24 juillet 2006, COM (2006) 416 final, SEC (2006) 999, SEC (2006) 1005 (non publié).

- Rapport du 3 novembre 2005 de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en oeuvre de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution , COM (2005) 540 final (non publié).

- Sixième rapport annuel du 17 août 2005, sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement 2004, SEC(2005) 1055 (non publié)

- Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, « Des aides d 'Etat moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides d'Etat 2005-2009 », du 7 juin 2005, COM (2005) 107 final (non publié).

- Rapport présenté par la Commission et relatif au Tableau de bord des aides d'Etat du 20 avril 2005, COM (2005) 147 final (non publié).

- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 23 juin 2003, sur l'application et l'efficacité de la directive EIE (directive 85/337/CEE), COM (2003)334 final (non publié).

Livre

- Livre blanc sur la responsabilité environnementale du 9 février 2000, COM (2000) 66 final (non publié).

Documents de travail

- Résumé de l'étude d'impact du 22 septembre 2006, accompagnant la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions relative à la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, SEC (2006)1165, 9 p.

-Document de travail de la Commission, du 1er juin 2004, « Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques - bilan du processus de Cardiff », COM (2004) 394, JOUE C 49, 28 février 2006, p. 23.

Communiqués de presse, conclusions et avis

- Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 17 juin 2008, « Environnement : la Commission se félicite du vote du Parlement européen sur la révision de la directive relative aux déchets », IP/08/950.

- Communiqué de presse de la Commission européenne, « Environnement : la Commission accueille une conférence à haut niveau sur les sols et le changement climatique », 12 juin 2008, IP/08/924.

région flamande- Communiqué de presse du Parlement européen du 14 novembre 2007, « Une directive pour une meilleure protection des sols », ref. 20071113IPR12975, disponible sur le site internet du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu> .

- Communiqué de presse du Parlement européen, 9 octobre 2007, « La commission de l'environnement approuve la directive sur la protection des sols », ref. 20071008IPR11327, disponible sur le site internet du Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu> .

- Communiqué de Presse de la Commission européenne du 27 avril 2007, « La directive sur la responsabilité environnementale assure le respect du principe « pollueur-payeur » », IP/07/581.

- Communiqué de presse de la Commission européenne du 12 décembre 2006, « Sécurité maritime: la Commission traduit le Portugal devant la Cour de justice », IP/06/1778.

- Communiqué de presse de la Commission européenne, du 13 septembre 2005, « La Cour de Justice renforce la démocratie et l'efficacité du processus législatif de la Communauté européenne », IP/05/1136.

- Communiqué de presse de la Commission européenne du 30 juin 2004 relative aux mesures en faveur des biocarburants en république tchèque, IP/04/836.

- Communiqué de presse de la Commission européenne du 18 février 2004 relative aux mesures en faveur des biocarburants en Allemagne, IP/04/228

- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Luxembourg, 12 et 13 décembre 1997. Le texte des conclusions est disponible sur le site internet du European Navigator, rubrique « Dossiers spéciaux », puis « Le Luxembourg et la construction européenne », puis « les présidences luxembourgeoises du Conseil » : <http://www.ena.lu> .

1.3. Droit de pays de l'Union européenne

1.3.1. Belgique

- Loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, Moniteur belge, 20 août 1992, modifiée par loi du 22 février 2006, Moniteur belge, 15 mars 2006, p. 15374.

- Ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, Moniteur Belge, 23 avril 1991, p.8407, modifiée par l'ordonnance du 19 février 2004, Moniteur Belge, 13 mai 2005, p. 22905.

- Décret de la région wallonne du 27 juin 1996 relatif au déchets, Moniteur belge, 2 août 1996, modifié par le décret de la région Wallonne du 16 octobre 2003, Moniteur belge, 23 octobre 2003, p. 51644.

- Décret de la région flamande du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol, Moniteur belge, 29 avril 1995, p. 35710.

- Arrêté du gouvernement Wallon du 5 novembre 1998 relatif aux règles d'indemnisation par la Région wallonne des dommages causés par des déchets, Moniteur Belge du 15 décembre 1998, p. 39883.

- Arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques, Moniteur belge du 14 février 1976.

1.3.2. Espagne

- Loi n° 26/2007, du 23 octobre 2007, de responsabilité environnementale, BOE n° 255, 24 octobre 2007, p. 43229.

1.3.4. France

Lois constitutionnelles

- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JO n° 171, 24 juillet 2008, p. 11890.

- Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO n° 51, 2 mars 2005 p. 3697.

Ordonnances

- Ordonnance n° 2006-460, du 21 avril 2006, relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JO n° 95, 22 avril 2006, p. 6024.

- Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JO, 4 novembre 1945, p. 7225.

- Ordonnance du 14 janvier 1815 contenant règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Bulletin des lois, 1815, t. LV, n° 76, p. 53.

Lois

- 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, JO n° 179, 2 août 2008, p. 12371 ; FONBAUSTIER Laurent, « Les nouvelles orientations du principe de responsabilité environnementale sous la dictée du droit communautaire - À propos de la loi du 1^{er} août 2008 », *JCP G*, n° 37, 10 septembre 2008, p. 3-5.

- Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, portant réforme portuaire, JO n° 156, 5 juillet 2008, p. 10817.
- Loi n° 2008-595, du 25 juin 2008, relative aux organismes génétiquement modifiés, JO n° 148, 26 juin 2008, p. 10218 ; comm. TROUILLY Pascal, *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, comm. n° 123.
- Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, JO n° 141, 18 juin 2008, p. 9856.
- Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JO n° 303, 31 décembre 2006, p. 20285.
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, JO n°163, 16 juillet 2006, p. 10662.
- Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JO n° 90, 15 avril 2006 p. 5682.
- Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, JO n° 173, 27 juillet 2005, p. 12187 et rectificatif au JO n° 247, 22 octobre 2005, p. 16750.
- Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, JO n° 103, 4 mai 2005, p. 7697.
- Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO n° 46, 24 février 2005, p. 3073.
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190, 17 août 2004, p. 14626.
- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO n° 59, 10 mars 2004, p. 4567.
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO n° 175, 31 juillet 2003, p. 13021 ; comm. BiGOT Jean, « La loi Bachelot et l'assurance : commentaire de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », *Environnement*, n° 3, mars 2004, p. 9-12.
- Loi n° 2003-8 du 4 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité au service public de l'énergie, JO n° 3, 4 janvier 2003, p. 265.
- Loi n° 2000-1208 du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), JO n° 289, 14 décembre 2000, p. 19777

- Loi n° 2000-321, du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, JO n°88, 13 avril 2000, p. 5646.
- Loi n° 98-1266, du 30 décembre 1998, relative aux finances pour 1999, JO n° 303, 31 décembre 1998, p. 20050.
- Loi n°98-389, du 19 mai 1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, JO n° 117, 21 mai 1998, p. 7744
- Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air, JO n° 1, 1^{er} janvier 1997, p. 11.
- Loi n° 95-125, du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et la procédure civile, pénale et administrative, JO n° 34, 9 février 1995, p. 2175.
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), JO n° 29, 3 février 1995, p. 1840 et rectificatifs au JO n° 44, 21 février 1995, p. 2755.
- Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995, relative à la diversité de l'habitat, JO n° 20, du 24 janvier 1995, p. 1263.
- Loi n° 93-3, du 4 janvier 1993 relative aux carrières, JO n° 3, 5 janvier 1993, p. 233.
- Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux ICPE, JO n° 162, 14 juillet 1992, p. 9456, modifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, JO n° 219, 21 septembre 2000, p. 14792.
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO du 4 janvier 1992, p. 187.
- Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JO, 23 juillet 1987, p. 8199, modifiée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JO, 6 janvier 1988, p. 208, par la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, JO, 2 décembre 1990, p. 14845, et par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190, 17 août 2004, p. 14626.
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO, 3 janvier 1986, p. 200.
- Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, JO, 12 juillet 1985, p. 7860.
- Loi n° 85-98, du 25 janvier 1985, relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, JO, 26 janvier 1985, p. 1097.
- Loi n° 83-630, du 12 juillet 1983, portant démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement, JO, 13 juillet 1983, p. 2156.

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO, 9 janvier 1983, p. 215.
- Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JO, 12 juillet 1979, p. 1711.
- Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, JO, 20 juillet 1976, p. 4320.
- Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO, 13 juillet 1976, p. 4203.
- Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, JO, 16 juillet 1975, p. 7279.
- Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JO du 18 décembre 1964, p. 11258.
- Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, JO, 3 août 1961, p. 7195.
- Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, JO, 21 décembre 1917, p. 10443.
- Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JO, 6 avril 1884, p. 1557.

Propositions et projets de lois

- Proposition de loi n° 1019, du 3 juillet 2008, visant à instaurer une transparence environnementale entre les sociétés mères et les sociétés dont elles détiennent des parts.
- Projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, juin 2008, NOR DEVX0811607L/Bleue-1, disponible sur le site internet du Grenelle de l'environnement, rubrique « Espace presse » : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr> .
- Projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, du 5 avril 2007, n° 288 et transposant la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale.
- Proposition de loi de Jean-Luc Warsmann, du 8 février 2006, portant création d'une procédure de mobilisation des locaux d'habitation gardés vacants et sans projet personnel ou social, n° 2853.

- Projet de loi constitutionnelle n° 992, du 27 juin 2003, relatif à la Charte de l'environnement.

Décrets-lois

- Décret-loi du 2 juin 1940 relatif à la réquisition des ports maritimes de commerce, JO, du 3 juin 1940, p. 4182.

- Décret-Loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines, JO, 11 août 1935, p. 8795 (abrogé).

Décrets

- Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, JO n° 289, 13 décembre 2007, p. 20113.

- 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, JO n° 240, 16 octobre 2007, p. 17002 ; Comm. BILLET Philippe, « Codification du droit de l'environnement : un code presque achevé », *JCP A*, n° 43, 22 octobre 2007, p. 3-5.

- Décret n° 2007-700, du 3 mai 2007, relatif aux études de dangers des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses portant application de l'article L. 551-2 du code de l'environnement, JO, 5 mai 2007, p. 7971 ; comm. BEINEX Olivier, « Les installations classées ne sont plus les seules concernées », *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 11-12.

- Décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement, JO n° 70, 23 mars 2007, p. 5384.

- Décret n° 2006-678, du 8 juin 2006, modifiant la nomenclature des installations classées et fixant les catégories d'installations classées soumises à des contrôles périodiques en application de l'article L. 512-11 du Code de l'environnement, JO n° 133, 10 juin 2006, p. 8837.

- Décret n° 2006-435 du 13 avril 2006, fixant les modalités du contrôle périodique de certaines installations classées soumises à déclaration, JO, 14 avril 2006, p. 5604 ; comm. HUGLO Christian, LEPAGE Corinne et MITEVA Eléna, « Installations classées soumises à déclaration : de nouvelles obligations de contrôles », *Environnement et Technique*, n° 257, juin 2006, p. 57-58.

- Décret n° 2006-401, du 3 avril 2006, portant publication du protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, fait à Londres le 7 novembre 1996, JO n° 81, 5 avril 2006, p. 5102.

- Décret n° 2005-1469, du 29 novembre 2005, modifiant le décret n° 85-1388 du 27 décembre 1985 relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises et relatif au bilan environnemental prévu par l'article L. 621-54 du Code de commerce, JO n° 278, 30 novembre 2005, p. 18497.
- Décret n° 2005-1466, du 28 novembre 2005, sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le Code des assurances, JO n° 278, 30 novembre 2005, p. 18495.
- Décret n° 2005-1170, du 13 septembre 2005, 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 pour la protection de l'environnement, JO n° 216, 16 septembre 2005, p. 15017.
- Décret n° 2005-1130, du 7 septembre 2005, relatif aux plans de prévention des risques technologiques, JO n° 210, 9 septembre 2005, p. 14673.
- Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-12 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme, JO n° 76, 30 mars 2004, p. 6082.
- Décret n° 2000-830, du 24 août 2000, portant publication de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (ensemble quatre annexes et deux appendices), signée à Paris le 22 septembre 1992, JO n° 201, 31 août 2000, p. 13481.
- Décret n° 2000-258 du 20 mars 2000, 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 pour la protection de l'environnement, JO du 22 mars 2000, p. 4417.
- Décret n° 96-18 du 5 janvier 1996 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et le décret modificatif n° 94-484 du 9 juin 1994, JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427.
- 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 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et du titre 1^{er} de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le titre IV du Code de l'environnement, JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516.
- Décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à l'autorisation ou de déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n° 75, 30 mars 1993, p. 5607.

- Décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO n°75, du 29 mars 1993, p. 5602.
- Décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JO, 24 avril 1985, p. 4753.
- Décret n° 77-1145, du 28 septembre 1977, portant publication de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets (...), JO, 14 octobre 1977, p. 4976.
- Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO, 8 octobre 1977, p. 4897, complété par la circulaire du 18 décembre 1983 relative à la directive européenne SEVESO et modifié par les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (JO n° 135, 12 juin 1994, p. 8516), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (JO n° 9, 11 janvier 1996, p. 427) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (JO n° 69, 22 mars 2000, p. 4417).
- Décret n° 71-94, du 2 février 1971, relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, JO, 3 février 1971, p. 1182.
- Décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, Bulletin des lois, 1810, t. XLV, n° 323, p. 397.

Arrêtés

- Arrêté préfectoral du 30 mai 2007, portant approbation du Plan de Prévention des Risques Technologiques autour de l'établissement de la Société NOBEL EXPLOSIFS France implanté sur le territoire de la Commune de RIAILLE. Texte disponible sur le site internet de la Préfecture de Loire-Atlantique, Rubrique « Les services de l'Etat dans le département », puis « Sécurité civile », puis « Les plans de prévention des risques technologiques » : <http://www.loire-atlantique.pref.gouv.fr> .
- Arrêté préfectoral du 20 mars 2007, portant approbation du Plan de Prévention des Risques Technologiques des établissements « Société Artésienne de Vinyle » et « Grande Paroisse » sur le territoire du département de Pas-de-Calais. Texte disponible sur le site internet de la Préfecture du Pas-de-Calais, Thème « Sécurité », puis « Risques majeurs », puis « Plan de prévention des risques technologiques de Mazingarbe », puis « Documents approuvés » : <http://www.pas-de-calais.pref.gouv.fr> .
- Arrêté du 9 mai 1994, relatif à la liste des espèces végétales protégées en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, JO n° 171, 26 juillet 1994, p. 10789.

Circulaires

- Circulaire du 3 août 2007, relative aux installations classées - Arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 2007 sur la procédure de mise en demeure (non publiée) ; Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable :

<http://aida.ineris.fr/textes/circulaires/text4600.htm>

- Circulaire du 3 mai 2007 relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT (non publiée) ; comm. MOURATILLE Isabelle, « Financement des PPRT : éclairage apporté par la circulaire du 3 mai 2007 », *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 7-9 ; comm. RAZAFINDRATANDRA Yvan, « La mise en oeuvre des mesures prévues par les plans de prévention des risques technologiques », *Droit de l'environnement*, n°151, septembre 2007, p. 228-229.

- Circulaires du 8 février 2007 (note MAÎTRE Marie-Pierre, « Sols pollués : de nouveaux outils méthodologiques pérennisant la gestion des risques suivant l'usage », *Environnement*, n° 4, avril 2007, comm. 83) :

- relative aux installations classées, à la prévention de la pollution des sols et à la gestion des sols pollués, NOR DEPV0700227C, BOMEDAD, n° 2007/13, 15 juillet 2007 ; note RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une nouvelle politique de gestion des risques en fonction de l'usage des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 100-102 ;
- relative à l'implantation sur des sols pollués d'établissements accueillants des populations sensibles, NOR DEPV0700226C, BOMEDAD, n° 2007/13, 15 juillet 2007 ;
- BPSPR/2005-371/LO relative à la cessation d'activité d'une installation classée, à la chaîne de responsabilité et à la défaillance des responsables, NOR DEPV0700230C, BOMEDAD, n° 2007/13, 15 juillet 2007 ;
- relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués, NOR DEVP700228C, BOMEDAD, n° 2007/15, 15 août 2007 ;
- BPSPR/2006-77/LO relative aux installations classées et aux modalités d'application de la procédure de consignation prévue à l'article 514-1 du code de l'environnement, NOR DEPV0700229C, BOMEDAD, n° 2007/13, 15 juillet 2007.

- Circulaire DPPR/SEI2/CB-06-0408, du 11 janvier 2007 relative à la mise en oeuvre de garanties financières pour les établissements soumis à autorisation avec servitude (non publiée). Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable (<http://aida.ineris.fr>). Comm., « Précisions sur la constitution de garanties financières pour les installations classées soumises à autorisation donnant lieu à servitude d'utilité publique », *Environnement*, n° 5, mai 2007, comm. 104.

- Circulaire n°BPSPR/2005-305/TJ du 18 octobre 2005 relative à la mise en oeuvre 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 (non publiée)

- 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 » ; disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr/> .

- Circulaire n° 3, du 30 janvier 2004, relative aux contrats de rivière et de baie, NOR DEVE0430033C, BO MATE, n° 2004-5, annonce n° 12.

- Circulaire DPPR/SEI/BPSPR n°02-437 du 2 juillet 2002 relative à la pollution des sols par les installations classées. Pertinence des mesures prescrites. Mise en cause du détenteur (non publiée).

- Circulaire du 10 mai 2000 relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumise à autorisation (application de la directive SEVESO II), JO, 30 août 2000, p. 13409.

- Circulaire du 10 décembre 1999 relative aux sites et sols pollués et aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation (abrogée) ; disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr/> .

-Circulaire DPPR/SEI du 7 juin 1996 relative aux sites pollués, procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués ; disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr/> .

- Circulaire du 3 décembre 1993 du ministère de l'environnement, relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués. Disponible sur le site internet de la Direction de la Prévention des pollutions et des risques du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable : <http://aida.ineris.fr/> .

Avis, notes, résolutions et rapports

- Rapport n° 973, fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence relatif à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (n° 916), par Alain GEST, 19 juin 2008.

- Résolution n° 99 du Sénat du 2 mai 2007, ancienne résolution européenne sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, 2 p.
- Proposition de résolution « Pour une politique européenne durable de la protection des sols », Rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 avril 2007, 29 p.
- Travaux de la Commission des affaires économiques, Nomination d'un rapporteur et examen du rapport n° 290 (2006-2007) de M. Paul RAOULT, 17 avril 2007, 5 p.
- Proposition de résolution n° 284 du 29 mars 2007 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, de M. Paul RAOULT, 3 p.
- Procédure écrite de l'examen de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM (2006) 232 par la Délégation parlementaire pour l'Union européenne, procédure écrite du 13 février 2007, 2 p.
- Note du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable aux préfets du 8 février 2007, relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites et sols pollués ; note RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Une nouvelle politique de gestion des risques en fonction de l'usage des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 100-102.
- Avis n° 75, de M. Francis GRIGNON, au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 novembre 2003, sur le projet de loi de finances pour 2004 (Industrie), 42 p.

1.4. Droit Suisse

- Ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés (OSC)), 26 août 1998, p. 2261.

2. OUVRAGES

- ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige Poche, 1ère éd., 2003, Paris, 1649 p.
- ARISTOTE, *Les politiques*, Livre II, 3, 1262-b, GF, 1993, Paris, 576 p.
- AUBY Jean-Bernard et PERINET-MARQUET Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2004, Paris, 1120 p.

- BAILLON Nathalie, NAHMIAS Nicolas et SACSICK Elsa, *Pratique du droit de l'environnement*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2006, Paris, 475 p.
- BECET Jean-Marie et REZENTHEL Robert, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Presses universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2004, Rennes, 367 p.
- BEAUMAIS Olivier et CHIROLEU-ASSOULINE Mireille, *Economie de l'environnement*, Bréal, coll. « Amphi économie », 2002, 240 p.
- BELANGER Michel, « La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement », *Cowansville*, Yvon Blais éd., 1994, 168 p.
- BOIVIN Jean-Pierre :
 - *Sites et sols pollués. Outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués*, Le Moniteur, coll. Guides Juridiques, novembre 2005, 315 p.
 - *Les installations classées. Traité pratique du droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, coll. Analyse Juridique, 2^{ème} éd., 2003, 640 p.
- BOISSON De CHAZOURNES Laurence, DESGAGNE Richard et ROMANO Cesare, *Protection internationale de l'environnement. Recueil d'instruments juridiques*, Pédone, 1998, Paris, 1117 p.
- BONNIEUX François et DESAIGUES Brigitte, *Economie et politiques de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 1998, Paris, 328 p.
- BONTEMS Philippe et ROTILLON Gilles, *L'économie de l'environnement*, La Découverte, coll. Repères, 2003, Paris, 119 p.
- BOURGOIN-BAREILLES Anne, *Guide de l'environnement à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales*, Frison- Roche, CNFPT, Paris, 2000, 351 p.
- CALDERARO Norbert, *Loi littoral et loi montagne. Guide de jurisprudence commentée*, Edition Formation Entreprise (EFE), 2005, Paris, 675 p.
- CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, éd. Presses universitaires de Strasbourg, coll. Centre de l'Université Robert Schuman, 2005, Strasbourg, 170 p.
- CANIVET Guy, LAVRYSEN Luc et GUIHAL Dominique (dir.), *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Programme des Nations-unies pour l'environnement, Nairobi, 2006, 282 p.
- CHAMBOREDON Anthony (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement : à la recherche d'un juste milieu*, Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises, L'Harmattan, 2007, Paris, 190 p.

- CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Monchrestien, 15^{ème} éd., 2001, Paris, 1427 p.

- CHARBONNEAU Simon :
 - *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006, Paris, 295 p.
 - *Droit des installations classées*, Préventique, coll. Synthèse, 2^{ème} éd., 2004, Paris, 155 p.

- CHATEAURAYNAUD Francis et TORNY Didier, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, éd. Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. Recherches d'histoire et de sciences sociales, 1999, Paris, 476 p.

- CHAUMET Francis, *Les assurances de responsabilité de l'entreprise*, éd. L'Argus, 4^{ème} éd., 2008, Paris, 457 p.

- COENRAETS Philip, *Droit de l'environnement*, Grands arrêts de la jurisprudence belge, Larcier, 1998, 358 p.

- CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2004, Paris, 968 p.

- DAUVIN Jean-Pierre (coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Publications scientifiques du museum d'histoire naturelle, 2002, Paris, 350 p.

- DEHARBE David :
 - *Les installations classées pour la protection de l'environnement-Classement, régimes juridiques et contentieux des ICPE*, Litec, coll. Litec professionnels, 2007, Paris, 625 p.
 - *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, 395 p.

- DEJEANT-PONS Maguelonne et PALLEMAERTS Marc, *Droits de l'homme et environnement*, éd. du Conseil de l'Europe, 2002, Strasbourg, 314 p.

- DROUET Dominique, *L'industrie de l'environnement en France*, Armand Colin, coll. U, série Economie, 1997, Paris, 164 p.

- DUBOIS Louis et BLUMANN Claude, *Droit communautaire matériel*, Monchrestien, 2^{ème} éd., 2001, Paris, 600 p.

- DUBOIS-MAURY Jocelyne et CHALINE Claude, *Les risques urbains*, Armand Colin, coll. U, 2^{ème} éd., 2002, Paris, 208 p.

- DUFAU Valérie, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif : L'administration sous la contrainte*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 2000, Paris, 414 p.
- DUGUIT Léon, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, La Mémoire du Droit, 1999, réimp. éd. 1920, Félix Alcan, Paris, 206 p.
- DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Dalloz, coll. Précis, 2006, Paris, 849 p.
- DUTARET Jean-Louis, GABAI Sophie et de La GIRAUDIERE Anne-Philippe, *Assurance du risque pollution*, Apogée, coll. ECOplanet, 1994, Paris, 222 p.
- EDELMAN Bernard et HERMITTE Marie-Angèle (dir.), *L'homme, la nature et le droit*, éd. Christian Bourgeois, 1988, Paris, 392 p.
- FALQUE Max et MILLIERES Guy, *Ecologie et liberté. Une autre approche de l'environnement*, Litec, 1992, Paris, 378 p.
- FAURE Michael, *L'analyse économique du droit de l'environnement*, Bruylant, 2007, Bruxelles, 362 p.
- FAVOREU Louis :
 - et GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, PENA-SOLER Annabelle, PFERSMANN Otto, PINI Joseph, ROUX André, SCOFFONI Guy, TREMEAU Jérôme, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. Précis, 4^{ème} éd., 2007, Paris, 622 p.
 - et PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 14^{ème} éd., 2007, Paris, 1035 p.
- FRAIMOUT Jean-Jacques, *Droit des entreprises en difficulté*, Ellipses, coll. Universités-Droit, 2007, Paris, 208 p.
- GAVALDA Christian et PARLEANI Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne*, LITEC, 5^{ème} éd., 2006, 570 p.
- GOHIN Olivier, *Contentieux administratif*, Litec, 5^{ème} éd., 2007, Paris, 471 p.
- GUIHAL Dominique, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2^{ème} éd., 2000, 630 p.
- HARDIN Garrett et BADEN John, *Managing the Commons*, San Francisco, 1977.
- HOCREITERE Patrick, *Le plan local d'urbanisme*, éd. Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 2004, Paris, 698 p.

- HUOT-MARCHAND Didier., *La recherche dans le domaine de sols et des sédiments pollués en Région Nord-Pas-de-Calais*, Pôle de compétence sur les sites et sols pollués, éd. du Pôle de compétence sur les sites et sols pollués Nord-Pas-de-Calais, 1997, 80 p.
- INSERGUET-BRISSET Véronique, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Droit, 2005, Rennes, 303 p.
- JACQUEMONT André, *Droit des entreprises en difficulté*, Litec, 5ème éd., 2007, Paris, 543 p.
- JACQUOT Henri et PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, 5ème éd., 2004, 913 p.
- JEANTIN Michel et LE CANNU Paul, *Droit commercial – Entreprises en difficulté*, Dalloz, coll. Précis, 7ème éd., 2007, Paris, 874 p.
- JEZE Gaston, SALON Serge et SAVIGNAC Jean-Charles, *Les principes généraux du droit administratif ; Tome 1 : la technique juridique du droit public français*, Dalloz, 2005, Paris, 443 p.
- JOSSERAND Louis, *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité : Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, réimp. éd. 1939, Paris, 454 p.
- KELLEY Hubert W., *Keep the land alive. Soil erosion : its causes, its cures*, FAO Soils Bulletin, n° 50, 1983, réimp. 1990, 98 p.
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2ème éd., 1960, réimp. 1999, 367 p.
- KISS Alexandre :
 - et BEURIER Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, Pédone, coll. Etudes internationales, 3ème éd., 2004, Paris, 503 p.
 - *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle?*, Etudes en hommage à Alexandre Kiss, éd. Frison-Roche, 1998, Paris, 691 p.
- LARBI BOUGUERRA Mohammed, *La pollution invisible*, PUF, coll. Science, histoire et société, 1997, 326 p.
- LARRERE Catherine, *Les philosophies de l'environnement*, PUF, coll. Philosophies, 1997, Paris, 124 p.
- LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, *Risques et urbanisme*, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 2004, Paris, 237 p.
- LARRUE Caroline, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2000, Paris, 208 p.

- LAVIEILLE Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, coll. Le droit en questions, 2^{ème} éd., 2004, 192 p.
- LECOMTE Paul, *Les sites pollués : traitement des sols et des eaux souterraines*, Lavoisier, coll. Tec.& Doc., 1998, Paris, 204 p.
- LEPAGE Henri, *Pourquoi la propriété ?*, Hachette, coll. Pluriel, 1985, Paris, 469 p.
- LITTMANN-MARTIN M.-J. et LAMBRECHTS C., *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, 1992, 254 p.
- LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, 7^{ème} éd., 2007, Paris, 625 p.
- MALAURIE Philippe et AYNES Laurent, *Les biens*, Defrénois, 2^{ème} éd., 2005, Paris, 393 p.
- MALINGREY Philippe, *Introduction au droit de l'environnement*, Lavoisier, coll. Tec. & Doc., 3^{ème} éd., 2007, 327 p.
- MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, La documentation française, 2000, Paris, 308 p.
- MAZAUDOUX Olivier, *Droit international public et droit international de l'environnement*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 16, 2008, Limoges, 156 p.
- MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2^{ème} éd., 1996, Paris, 863 p.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline :
 - *Droit administratif*, Montchrestien, Coll.Cours, 10^{ème} éd., 2007, Paris, 864 p.
 - *Le droit de l'environnement*, PUF, coll. Que-sais-je ?, 2003, Paris, 128 p.
 - *L'environnement et le droit*, LGDJ, coll. Politiques locales, 2001, Paris, 106 p.
- NERAC-CROISIER Roselyne (dir.), *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2005, Paris, 373 p.
- NEURAY Jean-François :
 - *Droit de l'environnement*, Bruylant, Précis de la faculté de droit, Université libre de Bruxelles, 2001, Bruxelles, 752 p.
 - *Principes de droit de l'environnement. Droit international-Droit européen-Droit interne*, éd. Story-Scientia, coll. A la rencontre du Droit, Diegem, 1995, 271 p.

- NOIVILLE Christine, *Du bon gouvernement des risques : le droit et la question du « risque acceptable »*, PUF, coll. Les Voies du droit, 2003, Paris, 235 p.
- OGE Frédéric et SIMON Pierre, *Sites pollués en France. Enquête sur un scandale sanitaire*, Flammarion, coll. Libro Santé, 2004, Pössneck (Allemagne), 95 p.
- OST François, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte Poche, 2003, Paris, 346 p.
- PELT Jean-Marie et SERALINI Gilles-Eric, *Après nous le déluge ?*, Champs Flammarion, coll. Sciences, 2008, Barcelone, 190 p.
- PERIGNON Sylvain, *Le nouvel ordre urbanistique-Urbanisme, propriété, liberté*, Rép. Defrénois, Les éditions du Cridon, 2004, Paris, 221 p.
- PIGOU Arthur-Cecil, *The economics of Welfare*, MacMillan, 1932, réimp. des éd. Cosimo Classics, 2006, Londres, 428 p.
- PINAUD Xavier, *L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics*, éd. Pulim, coll. Les cahiers du CRIDEAU, 2003, 188 p.
- POLI-BROC Aurélia, *Guide pratique du droit de l'environnement*, éd. Berger-Levrault, 2003, Paris, 327 p.
- PRIEUR Michel :
 - *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, 1740 p.
 - *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Précis, 5^{ème} éd., 2004, 1001 p.
 - et DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.), *Recueil francophone des Traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, 1998, Bruxelles, 719 p.
- PUMAIN Denis, PAQUOT Thierry et KLEINSCHMAGER Richard, *Dictionnaire La ville et l'urbain*, Economica, coll. Villes, 2006, Paris, 320 p.
- RAZAFINDRATANDRA Yvan et SEVEQUE Jean-Louis, *Sites pollués et potentiellement pollués : identification et contrôle juridique et technique*, Litec, 1998, Paris, 256 p.
- REMOND-GOUILLOUD Martine, *Du droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement*, PUF, coll. Les voies du droit, 1989, Paris, 304 p.
- RENOUX Thierry S. et de VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, Litec, coll. Juriscode, 2005, Paris, 1613 p.

- REY Alain (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Robert, trois volumes, 2004, Paris, 4304 p.
- RICOUR Jacques et LALLEMAND-BARRES Andrée, *Sites pollués et déchets : 750 définitions pour un langage commun*, éd. BRGM, 1994, Orléans, 128 p.
- RIVIERE Jean-Louis, *Evaluation du risque écologique des sols pollués*, Lavoisier, coll. Tec. & Doc., 1998, Paris, 230 p.
- ROMI Raphaël :
 - *Droit international et européen de l'environnement*, avec la collaboration de Gaëlle Bossis et Sandrine Rousseaux, Montchrestien, 2005, Paris, 368 p.
 - *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Victoires éditions, coll. Environnement, 3^{ème} éd., 2004, Paris, 174 p.
 - *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 5 éd., 2004, Paris, 563 p.
- DE SADELEER Nicolas :
 - *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse de la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, coll. Universités francophones, 1999, Bruxelles, 437 p.
 - *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ-Bruylant, Bruxelles, 1995, 671 p.
- SAFFACHE Pascal, *Dictionnaire simplifié de l'aménagement*, Ibis Rouge Editions, Presses universitaires créoles, 2002, Cahors, 138 p.
- SAURON Jean-Luc, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La Documentation française, coll. Réflexe Europe, 1995, Paris, 130 p.
- SOUTY François, *Le droit et la politique de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. clefs politiques, 2003, Paris, 160 p.
- STARLANDER Eric (réal.), *Sites et sols pollués : recueil de textes réglementaires et de jurisprudences*, Association des chambres françaises de commerce et d'industrie, Pôle environnement et développement durable, Paris, 2005, 154 p.
- STEFANI Gaston, LEVASSEUR Georges, BOULOC Bernard, *Droit pénal général*, Dalloz, 20^{ème} éd., 2007, Paris, 702 p.
- SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. Droit fondamental, 8^{ème} éd., 2006, Paris, 786 p.
- SURAUD Marie-Gabrielle, *La catastrophe d'AZF – De la concertation à la contestation*, La Documentation française, coll. Réponses environnement, 2007, Paris, 252 p.

- TERRE François et SIMLER Philippe, *Droit civil. Les biens*, Dalloz, coll. Précis, 7ème éd., 2006, Paris, 852 p.
- THIEFFRY Patrick, *Droit européen de l'environnement*, Dalloz, 1998, Paris, 275 p.
- TROPER Michel, *La philosophie du droit*, PUF, coll. Que-sais-je ?, 2003, Paris, 124 p.
- VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit public, 2ème éd., 2007, Paris, 502 p.
- VIDAL Dominique, *Droit des procédures collectives*, Gualino, 2006, Paris, 508 p.
- VINEY Geneviève, *Traité de droit civil, introduction à la responsabilité*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, 2001, Paris, 592 p.
- VIVIEN Franck-Dominique (éditeur scientifique), *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question*, éd. Elsevier, coll. Nature, sciences et société, 2002, Paris, 206 p.
- WEALE Albert, PRIDHAM Geoffrey, CINI Michelle, KONSTADAKOPULOS Dimitrios, PORTER Martin et FLYNN Brendan, *Environmental Governance in Europe - An ever closer ecological Union ?*, Oxford University Press, 2003, Oxford, 525 p.

3. Ouvrages anonymes (par ordre rétrochronologique)

- *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16ème éd., 2007,
- *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement. Principes tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, 89 p.
- *Réformes des procédures collectives. Nouveau régime applicable au 1^{er} janvier 2006 après la loi de sauvegarde des entreprises et son décret d'application*, Dossiers pratiques, Francis Lefebvre, 2006, 428 p.
- *Evaluation des risques sanitaires dans les études d'impact des installations classées pour la protection de l'environnement*, avril 2003, INERIS, 152 p.
- *Regard sur les sites pollués par les activités industrielles*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de la prévention des pollutions et des risques, bureau de la pollution des sols et des pollutions radioactives, éd. du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Juillet 2001 (non paginé).

- *La pratique de gestion des sites pollués en France*, ADEME, éd. ADEME, 2001, 177 p.
- *Gestion des sites (potentiellement) pollués : la visite préliminaire, le diagnostic initial, l'évaluation simplifiée des risques, version 2*, Ministère de l'environnement, éd. BRGM, 2000, 726 p.
- *Gestion des sites pollués : diagnostic approfondi, évaluation détaillée des risques*, INERIS, éd. BRGM, 2000.
- *Gestion des sites et sols pollués : mode d'emploi des outils méthodologiques applicables aux sites et sols pollués*, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 31 p.
- *Vers une nouvelle configuration des risques pour le prochain siècle ?*, L'Environnement en France, IFEN, La Découverte, 1999, 480 p.
- *L'industrie au regard de l'environnement en 1998*, DRIRE Nord-Pas-de-Calais, 10^{ème} éd., 1999, 358 p.
- *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Claude IMPERIALI éd., Economica, coll. Coopération et Développement, 1998, 291 p.
- *L'industrie au regard de l'environnement en 1996*, DRIRE Nord-Pas-de-Calais, 8^{ème} éd., 1997, 343 p.
- *Douze questions d'actualité sur l'environnement*, Ministère de l'environnement, Z'édicions, 1996, 143 p.
- *Sols contaminés et à décontaminer*, CEDRE, faculté universitaire de Saint Louis, Bruxelles, 1996, 446 p.
- *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Association Des Etudes Foncières, 1990, 367 p.

4. Etudes et rapports (par ordre rétrochronologique)

- *Bilan des actions nationales 2007-Objectifs 2008*, Installation classée, Dossier de presse, 14 février 2008, Paris, 46 p., disponible sur le site institutionnel du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique Risques et pollutions : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>.

- *Rapport de la Mission Lepage sur la gouvernance écologique*, 6 février 2008, 118 p., disponible sur le site internet du Grenelle de l'environnement, rubrique « Espace presse » : <http://www.legrenelle-environnement.fr> .

- *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, juillet 2007, établi par BOLLIET Anne et LAFITTE Michel de l'Inspection Générale des Finances (n° 2007-M-031-01) et par GRESSIER Claude et GENEVOIS René du Conseil Général des Ponts et Chaussées (n° 005126-01), 57 p. Document disponible sur le site internet du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire, rubrique « Se documenter », sous-rubrique « Rapports » : <http://www.mer.gouv.fr/> .

- *Bilan des actions nationales 2006*, Inspection des installations classées, Dossier de presse, 19 mars 2007, Paris, 35 p., disponible sur le site du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, rubrique « Prévention des risques », puis « Prévention des risques et pollutions », puis « Inspection des installations classées », puis « Actions de l'inspection » : <http://www.developpement-durable.gouv.fr> .

- *L'environnement et les traités européens. La Constitution européenne - Analyse des aspects relatifs à l'environnement et historique de la prise en compte de l'environnement dans les traités européens successifs*, TUDDEHAM Mark, Etudes documentaires, n° 155, Juin 2005, éd. Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique (CITEPA), 21 p.

- *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, CATALA Pierre, 1er septembre 2005, La Documentation Française, 2006, 208 p.

- *Responsabilité et socialisation du risque*, rapport d'activité du Conseil d'Etat, 2005, p. 199-338.

- *Rapport n° 992, du 12 mai 2004, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie, n° 1595.

- *Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement*, établi par DELAMARRE Jean-François et HIRTZMAN Philippe, du 7 février 2003, relatif au site pollué de la société en liquidation judiciaire « SOVADEC INDUSTRIES SA », à la Voulte-sur-Rhône en Ardèche, aff. IGE/02/039, 53 p. Disponible en téléchargement sur le site de la Documentation française, section des rapports publics : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

- *Rapport d'activité de l'Inspection Générale de l'Environnement en 2002*, éd. la documentation française, octobre 2003, 49 p.

- *Technologie et sécurité industrielle : éléments de prospective*, étude réalisée par l'INERIS pour le compte de la Direction générale de l'industrie, des technologies, de l'information et des postes (DiGITIP), mai 2003, 67 p.
- *La présence d'informations chiffrées en matière d'environnement dans les rapports d'activité 2001 de 150 grandes entreprises françaises*, GREGOIRE Patrice et MERCIER Cédric, éd. IFEN, avril 2003, 25 p.
- *Responsabilité environnementale et sites pollués : comment limiter les risques pour les entreprises*, Dossier de la session du 6 février 2003, Cabinet Baker et Mc Kenzie.
- *Ancrer les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, DE SCHUTTER Olivier, Université catholique de Louvain, 2002, 163 p. Disponible sur le site internet de la Cellule de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Homme (CRIDHO), Rubrique « Publications », onglet « Autres documents en ligne », 2002 : <http://cridho.cpdr.ucl.ac.be>.
- *Sites à responsables défaillants*, Rapport d'activité de l'ADEME, Nord-Pas-de-Calais, 2002.
- *Gérer un site pollué. Mode d'emploi*, Journées techniques de l'ADEME, 12 et 13 juin 2001, Recueil des interventions (non paginé).
- *Dégradation du sol et développement durable en Europe : ayons les pieds sur terre*, Rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement, 15 décembre 2000, Série sur les problèmes environnementaux, 2002, Copenhague, 32 p. Le rapport est disponible sur la version française du site internet de l'Agence européenne pour l'environnement, Rubrique « Rapports » : <http://local.fr.eea.europa.eu/>.
- *Pour une clarification du régime des sites et sols pollués*, PALLARUELO Guy, rapport présenté au nom de la Commission de l'aménagement régional, de l'environnement, du tourisme et des transports, 9 novembre 2000, CCI de Paris.
- *Guide pratique sur les sols pollués. Clarification des règles juridiques en matière de « responsabilité » générée par le passé d'un site. 10 questions d'actualité*, MEDEF, Edition et services Techniques Professionnels (ETP), juin 2000.
- *Rapport d'expertise et de proposition sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués*, HUGLON Jean-Pierre et LUBEK Pierre, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avril 2000, Paris, 165 p.
- *Rapport de l'Académie des sciences, Pollution localisée des sols et des sous-sols par les hydrocarbures et par les solvants chlorés*, n°44, Lavoisier, coll. Tec& Doc., 2000.
- *Le marché de l'assurance du risque pollution en France*, par Phillippe QUIRION, étude pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, CERNA – Ecole des mines, mars 1999, 59 p.

- *Recueil des travaux préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Volume VI, Assemblée consultative, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, Dordrecht, 298 p.

5. Articles

- ABAUZIT Frédéric, « Peut-on parler de stratégie contentieuse du ministère de l'environnement ? », *RJE*, 1995, n° spécial, p.69.

- ALEXIS Alain, « Protection de l'environnement et aides d'Etat : la mise en application du principe du pollueur-payeur », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 629-640.

- ALLAIN Jacqueline, « La gestion des sites d'anciennes usines à gaz de Gaz de France », *Préventique sécurité*, n° 69, mai-juin 2003, p. 16-19.

- ALT Eric, « la responsabilité civile environnementale », *LPA*, n° 48, 21 avril 1995, p.7-11.

- ANGELI G., « La garantie du passif dans les cessions de sites industriels », *RJE*, 1996, p. 307.

- ATIAS Christian, « Le droit de nuire », *D.*, n° 43, 4 décembre 1997 p. 385-386.

- ATTARD Jérôme :

- « Contrat et environnement : quand l'obligation d'information devient instrument de développement durable », *LPA*, n° 19, 26 janvier 2006, p. 7-12.
- « Sites pollués : propriétaire non exploitant et réparation des dommages causés aux tiers ou à l'environnement », *LPA*, n°132, 4 juillet 2000, p.16-23.

- AUTIN Jean-Louis, « Le Conseil d'Etat et la constitutionnalité de la loi », *LPA*, n° 142, 18 juillet 2006, p. 3-8.

- BACHELIER Gilles, « Le référé-liberté », *RFDA*, 2002, p. 261-268.

- BADIN Xavier, « Décharges publiques illégales : le juge judiciaire protecteur de l'environnement », *LPA*, n°160, 12 août 2003, p.13.

- BAKKER M. H. C., « Het Fonds Luchtverontreiniging » in *L'assurance des dommages causés par la pollution*, éd. Hubert BOCKEN et Donatienne RYCKBOST, Bruxelles, 1991, p. 345-352.

- BARALLE Jean-Pierre :

- « Précisions et imprécisions sur l'élaboration et le contenu des PPR » , *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 267-269.
 - « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux » , *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 220-223.
- BAUCOMONT Michel, « Vers un principe pollué-payeur ? La mise en danger des acquéreurs et loueurs de sols pollués » , *BDEI*, n° 1, janvier 2000, p. 29-40.
- 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 diagnostic » , *LPA*, n°40, 1^{er} avril 1996, p.7-9.
 - « La réparation des dommages causés à l'environnement : l'exemple français de la réhabilitation des sols pollués » , *Gaz. Pal.*, 1994, I, doctr., p. 546.
- BENOIT Lilian, « Le principe de précaution ne s'applique pas en droit de l'urbanisme » , *Environnement*, juin 2005, p. 26-27.
- BERTHIER Isabelle :
- « Sol dépollué, site renégocié » , *Diagonale*, n° 165, avril-juin 2004, p. 26-28.
 - « Des risques technologiques et des risques juridiques » , *Diagonale*, n° 165, avril-juin 2004, p. 29-33.
 - « Un outil précieux : la généalogie des sites » , *Diagonale*, n° 165, avril-juin 2004, p. 35-37.
 - « Le mieux est l'ennemi du bien » , entretien avec Vincent SOL, propos recueillis par Isabelle BERTHIER, *Diagonale*, n° 165, avril-juin 2004, p. 33-34.
- BERTHOUD Thierry, « L'industrie et le changement climatique » , *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p. 13-18.
- BERTRAND Laëtitia, « La motivation des actes administratifs individuels en matière d'installations classées » , *Environnement*, août-septembre 2003, p. 29.
- BIGOT Jean, « La loi Bachelot et l'assurance » , *JCP G*, n° 41, 8 octobre 2003, p. 1773-1777.
- BILLET Philippe :
- « Les aides d'Etat en faveur de la protection de l'environnement à l'aune du droit communautaire » , *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, alerte 48.
 - « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps » , *JCP A*, n° 31, 28 juillet 2008, act. 697
 - « Crimes contre l'environnement : récidive communautaire » , *Environnement*, mars 2007, p. 14.

- « Quels territoires pertinents pour la protection des sols ? », in *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, FOUCHER Karine et ROMI Raphaël (dir.), colloque des 9 et 10 décembre 2004, Nantes, PUAM, 2006, p. 159-170.
 - « La simplification du régime de polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets », *Environnement*, n°8, août 2006, p. 4.
 - « Installations classées : nouvelles dispositions sur les études de danger et la remise en état », *JCP A*, n° 40, 3 octobre 2005, act. 597.
 - « Emplacements réservés et protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 123, novembre 2004, p.212-216.
 - « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 215-219.
 - « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, 3-7 juin 2001, p. 11-16.
- BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « La nouvelle géographie juridique des sites industriels pollués : points de relief et zones de méandres de l'obligation de remise en état », *Droit et ville*, n° 62/2006, p. 1-59.
- BLUMANN Claude, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 531-548.
- BOCKEN Hubert, « La réparation des dommages causés par la pollution en droit belge. La situation en 1992 », *Revue Générale de Droit Civil belge*, 1992, p. 286 et 287.
- BOEDEC Morgan, « L'environnement à bon port », *Environnement magazine*, n° 1666, avril 2008, p. 20-23.
- BOHINEUST Armelle, « Les assureurs se désengagent », *Le Figaro*, 19 février 2003, p 2.
- BOIVIN Jean-Pierre :
- « Vers un principe de précarité permanente de l'exploitant ? », *BDEI*, n° spécial « Les 30 ans de la loi ICPE », décembre 2006, p. 45-54.
 - et HERCE Steve, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *AJDA*, n° 33, 6 octobre 2003, p. 1765-1775.
 - « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, n° 2, mai 1998, p. 24-36.

- BOMSTEIN Dominique, « Directive eau potable : une transposition délicate », *Environnement Magazine*, n° 1595, mars 2001, p.39.
- BOTTOIS Patrick, « L'environnement entre au port », *Environnement magazine*, n° 1636, avril 2005, p. 26.
- BRAIBANT Guy, « L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *La Constitution et l'environnement, Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 159-162.
- BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Réflexions sur la réforme de la remise en état en matière d'installations classées par le décret du 13 septembre 2005 », *Gaz. Pal.*, 23 et 24 novembre 2005, p. 3-14.
- BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé-suspension sur la protection de l'environnement », *RJE*, 2003, p. 193.
- BRILLIE Marina, « La procédure d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques », *AJDA*, 19 septembre 2005, p.1710.
- BURG Bertrand, « La gestion du risque pénal au sein de l'entreprise en droit de l'environnement », *Responsabilité et environnement, Annales des Mines*, avril 2003, p. 19-24.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen », *Revue des Affaires européennes*, juillet 2001, p. 398-409.
- CABRILLAC Séverine, « Les garanties financières : une alternative à la dépollution des entreprises en difficulté », *Revue des procédures collectives*, juin 2004, n° 2, p. 165-169.
- CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre :
 - et CURZYDLO Alexia, « Chronique de droit privé de l'environnement, civil et commercial », *RJE*, n° 1/2007, p. 5-22.
 - « La prise en charge par le vendeur de la réhabilitation d'un terrain pollué sur le fondement de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement », *JCP G.*, 2006, I, 1383.
- CANIVET Guy :
 - et GUIHAL Dominique, « Un nouvel instrument au service du développement durable : le Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 515-518.
- CANS Chantal :

- « La loi du 30 juillet 2003 et la prévention des risques naturels : réelles avancées et cruels constats d'inefficacité », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 204-209.
 - « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, p 210.
- CANTO Albane, « La pression règlementaire pousse à la réhabilitation », *Info chimie magazine*, n°446, avril 2003, p. 64 -70.
- CAMEL Laurence, « Pollution : la responsabilité des entreprises bientôt élargie ? », *Le Monde*, 19 décembre 2007, p. 8.
- CARLIER Erik :
- « Les nouveaux pouvoirs de police du maire en matière de déchets », *Gazette des Communes*, n° 1502, 17 mai 1999, p. 51-54.
 - et MASSET-BRANCHE Valérie, « Le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », *LPA*, n° 6, 2 juin 1997, p.4-7.
 - « L'obligation de remise en état des sols pollués dans le droit des installations classées », *BDEI*, n° 5, 1995, p.20.
- CASTAIGNEDE Jocelyne, « L'action civile en matière d'atteinte à l'environnement : une effectivité perfectible », in NERAC-CROISIER Roselyne (dir.), *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2005, p.128.
- CASTEL P. et CRENN P., « Installations industrielles à risque : la réglementation française et son application », *BDEI*, n°spécial, 2002.
- CASTRO Monique, « Terrains pollués : comment gérer l'héritage », *Maires de France*, février 2003, p. 40-44.
- CAVIGLIOLI Benoît, « Référé administratif, appréciation de l'urgence et protection des libertés fondamentales. Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », *AJDA*, n° 13, 7 avril 2003, p. 642-652.
- CHABANNE - POUZYNIN Laurence :
- « information et évaluation sur les risques technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 210-214.
 - « Le principe pollueur-payeur au travers des textes règlementaires de l'environnement industriel », *Droit de l'environnement*, n° 90, juillet-août 2001, p.158-162.
- CHARBONNEAU Simon :
- « Ordonnance du 8 septembre 2005 : simplification ou régression ? », *Droit de l'environnement*, n° 136, mars 2006, p. 79.

- « Modification de la directive Seveso : le retour d'expérience », *Droit de l'environnement*, n° 116, mars 2004, p.42.
- CHAUVEAU Loïc, « Eviter un autre AZF », *L'Express*, 10 novembre 2005, p. 108.
- CHAHID-NOURAI Noël, « La portée de la charte pour le juge ordinaire », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1175-1181.
- CHAPON Jean, « Passer aux actes, seule façon d'assurer rapidement la sécurité du transport maritime », *Responsabilité et environnement*, n° 31, juillet 2003, p. 93-105.
- CHIASSERINI Vanessa, « L'information dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *BDEI*, n° 2, 1er avril 2004, p. 9-20.
- CLEMENT Jean-Nicolas :
 - « ICPE : les pouvoirs de l'administration à la cessation d'activité », *Environnement*, février 2002, p.24.
 - « L'agrément d'une association de défense de l'environnement lui confère-t-il un intérêt à agir devant le juge judiciaire? », note sur TGI Cherbourg, COGEMA c/ Greenpeace, *BDEI*, n° 2, 1998, p. 16.
- CLIQUOT de MENTQUE Cécile :
 - « Un droit sur sol instable », *Environnement magazine*, n° 1627, mai 2004, p. 40-43.
 - « L'expert mène l'enquête », *Environnement magazine*, n° 1627, mai 2004, p. 44-46.
 - « Quand l'eau joue les mouchards », *Environnement magazine*, n° 1627, mai 2004, p. 48.
 - « Sols pollués. Une collectivité et un industriel coopèrent », *Environnement Magazine*, n° 1607, mai 2002, p.28.
- CLUS-AUBY Christine, « L'érosion du littoral. Faut-il s'y résigner, en maîtrisant le foncier, ou y opposer des travaux gigantesques ? », *Etudes Foncières*, n° 87, juillet 2000, p. 12-16.
- COMBY Jean-Yves, « L'assurance des sites pollués », *Préventique sécurité*, n° 69, Mai-juin 2003, p. 14-15.
- COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Association Des Etudes Foncières, 1990, p. 9-20.
- COROLLER Catherine, « Le pollueur doit être le dépollueur », *Libération*, 21 janvier 2003, p. 4.

- COSSALTER Patrice, « La prise en compte de la protection de l'environnement dans le nouveau code des marchés publics », *Droit de l'environnement*, n°116, mars 2004, p. 38-40.
- COUTANT Jean-François et SALVADOR Olivier,
 - « L'acquéreur peut-il supporter la remise en état d'un site pollué lorsque le vendeur a la qualité d'exploitant ? », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 273-275.
 - « Actualité des troubles anormaux de voisinage », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 272-273
- CURRIE Jim, « L'industrie et l'environnement : un bon mariage ? », *LPA*, n°107, 30 mai 2000, p.10-12.
- DARMENDRAIL Dominique, « Sites et sols pollués : les responsabilités », *Techni.cités*, 23 novembre 2002, p.14-15.
- DE MALET Caroline, « Evaluer les risques de catastrophes naturelles », *Le Figaro*, 12 mars 2007, p. 12.
- DE PALMAS Laurence, « Risques industriels et remise en état des sites pollués : ce qui pourrait changer », *Environnement*, n°6, juin 2003, p.8-10.
- DEL REY – BENCHETOUF Marie-José, « Les biens naturels. Un nouveau droit objectif : le droit des biens spéciaux », *D.*, n° 23, 10 juin 2004 p. 1615-1619.
- DES PORTES F., « La responsabilité pénale des personnes morales en droit français », *CJEG*, 1996, p. 93.
- DEHARBE David :
 - « Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 141, septembre 2006, p.251-259.
 - « Les CLIC de la loi Bachelot : nouvel instrument d'une improbable démocratie des risques », *Droit de l'environnement*, n° 128, mai 2005, p. 107-109.
 - « Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 261-268.
 - « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques... », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 234–237.
 - « Obligation de remise en état : nouveaux développements jurisprudentiels », *Droit de l'environnement*, n°100, juillet 2002, p.176.
 - « Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement », Etudes réunies, *Cahiers de l'université d'Artois*, n°20, 2001.

- « Le contentieux administratif de la régularisation des installations classées : un laboratoire du droit de l'environnement industriel », *Droit de l'environnement*, n° 4, 1999, p. 15-17 et n° 5 p. 15-17.
 - « Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs : la directive n° 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996 », *RJE*, 1998, n° 2, p. 171-185.
- DEKNUDT N. et LEDOUX M. Fr., « L'assainissement du sol en région flamande : des règles contraignantes pour la pratique notariale », *Revue du notariat belge*, 1996, p. 447.
- DELMOTTE Philippe, « Les critères de la confusion des patrimoines dans la jurisprudence de la Chambre commerciale de la Cour de cassation. Panorama de jurisprudence 1998-2006 », *RJDA*, n° 6, juin 2006, p. 539-544.
- DELODDERE Sophie et RYCKBOST Donatienne, « La décontamination des sols pollués en Flandres : identification, obligation et responsabilité. Le décret flamand du 22 février 1995 sur l'assainissement des sols », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Centre d'étude du droit de l'environnement et séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement, publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 397 s.
- DELPOUX Claude, « Responsabilité civile du fait des atteintes à l'environnement : les réponses actuelles de l'assurance », *Gaz. Pal.*, 1994, I, Doctr., p. 558.
- DESPREZ Delphine, « Mise en demeure et procédure du contradictoire : le MEDAD appuie la position du juge », *BDEI*, n° 13, janvier 2008, p. 16.
- DONNAT Francis et MOREL Claude, « Les conséquences d'une opération de préemption déclarée illégale », *RDI*, mars-avril 2005, p.107-108.
- DRAGO Guillaume, « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, n° 3, 26 janvier 2004, p. 133-137.
- DRAGO Roland, « Liberté d'entreprendre et environnement – La question des installations classées », in *Libertés*, Mélanges en l'honneur de Jacques Robert, Montchrestien, 1998, p. 105-110.
- DREIFUSS Muriel, « L'articulation entre les pouvoirs de police générale et de police spéciale en matière de risques industriels », *D.*, 2000, n° 42, p. 642-644.
- DROBENKO Bernard, « La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : entre attermolements et renoncements », *RJE*, n° 2/2007, p. 141-171.
- DROZ Emmanuel, « Risques technologiques : comment concilier rigueur scientifique et concertation ? », *AJDA*, 27 mars 2006, p. 641-647.

- DUBUISSON B., « Assurances et garanties des risques engendrés par les sols contaminés », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Centre d'étude du droit de l'environnement et séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement, publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 197.
- DUFOUR Jean-Paul, « Carnet de route – Mardyck, 372 habitants, " le paradis près de l'enfer " », *Le Monde*, 31 janvier 2002, p. 36.
- DUFOUR Olivia, « Communication des entreprises : quel avenir pour le rapport environnement ? », *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p.31-32.
- DUMENIL France et OUELLET Claudie, « La réhabilitation des friches industrielles : un pas vers la ville viable ? », *Vertigo*, Vol. 3, n° 2, octobre 2002, p. 36-46.
- DUPRAZ Coralie :
 - « Quel usage pour quel site ? », *Environnement et Technique*, n°229, septembre 2003, p. 51-52.
 - « Obligation de remise en état des sites pollués : ou en est la jurisprudence ? », *Environnement et Technique*, n° 221, novembre 2003, p. 86-87.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *RMCUE*, n° 443, décembre 2000, p. 674-680.
- DUTHEILLET DE LAMOTHE Olivier, « Droits fondamentaux et interprétation du contrat : le regard du juge constitutionnel », Etude du 12 janvier 2007, disponible en accès libre sur le site internet du Conseil constitutionnel, rubrique Présentation du Conseil, sous-rubrique « Comment le Conseil assure ses missions », [VI-La protection des droits et libertés fondamentaux – Généralités](#) : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> .
- EWALD François, « La précaution, une responsabilité de l'Etat », *Le Monde*, 11 mars 2000.
- FAURE Michael et GUNTER Heine, « Criminal enforcement of environmental law in the European Union », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, Kluwer Law International, novembre 2006, p. 321-322.
- FAVOREU Louis., « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés », *D.*, n° 22, 2001, p. 1739-1744.
- FELDMAN Jean-Philippe, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », *D.*, 2004, p. 970-972.

- FLAUSS Jean-François, « La Convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées? », *LPA*, n° 17, 8 février 1995, p. 4-7.

- FONBAUSTIER Laurent :

- « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, Décembre 2006, p. 8-13.
- « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 1, Janvier 2006, Chron. 1.
- « Le jardin suspendu. Brèves remarques sur la hiérarchie des normes en droit de l'environnement », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 607-616.
- « Conseil constitutionnel, liberté d'entreprendre et protection de l'environnement : concilier, toujours concilier ! », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 232-236.
- « Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie d'un nouveau " droit à " », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2003, n° 15, p. 140-144.

- FONTBONNE Gérard, « Le propriétaire détenteur d'un site pollué est responsable de sa remise en état s'il en a la garde », *Droit de l'environnement*, septembre 1997, n° 51, p. 9-10.

- FONTEYNE Jacques, « Les législations européennes sur les déchets, utilisons l'expérience acquise par la directive sur les emballages et les déchets d'emballages », *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p. 19-24.

- FREMAUX E., « La pollution des sols et la responsabilité contractuelle », *Gaz. Pal.*, 1994, I, doct., p. 563.

- GAILLOT-MERCIER Valérie, « Les conditions de la responsabilité en matière d'environnement », *Droit et patrimoine*, n°89, 1^{er} janvier 2001, p.58-61.

- GARCIA SAN JOSE Daniel I., « La garantie européenne du droit à l'information en matière d'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 116, mars 2004, p.48-51.

- GARNIER Donatien, « Au Bangladesh, les premiers réfugiés climatiques », *Le Monde Diplomatique*, avril 2007, p. 16-17.

- GARREAU Olivier, « La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement », in *Environnements*, Mélanges en l'honneur de Jean-Philippe Colson, PU Grenoble, juin 2004, p. 279-298.

- GAUTIER Ph., « L'apport du droit international à la question de la responsabilité », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum

interactie recht en technologie - V.U.B.), Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 317.

- GENDREAU Francis, « Au Vietnam, L'agent orange tue encore », *Le Monde diplomatique*, janvier 2006, p. 11.

- GIAR Bénédicte, « La pollution environnementale par l'amiante », *LPA*, n° 108, 31 mai 2001, p.17.

- GILARDEAU Jean-Marie et GRIMONPREZ Benoît, « Prévention des risques / utilisation des sols », *Revue de droit rural*, n° 315, août-septembre 2003.

- GILLIG David :

- « Le manquement de l'obligation de remise en état du site revêt le caractère d'une faute au sens de 1382 du Code civil », *Environnement*, juin 2005, p. 23-24.
- « L'obligation pour l'exploiter d'une installation classée de justifier de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, juin 2005, p. 25.
- « Changement d'exploitant et changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation : une frontière parfois difficile à déterminer », *Environnement*, mai 2005, p. 29-31.
- « la notion de « modification de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation » au sens de l'article 20 du décret du 21 septembre 1977 », *Droit de l'environnement*, n° 123, novembre 2004, p. 203-204.
- « Pouvoir de police spéciale du préfet en matière d'ICPE et pouvoir de police générale du maire : une frontière parfois difficile à délimiter », *Environnement*, n° 10, 2004, comm. 94.

- GLIKSMAN Xavière, « La charte de l'environnement et la notion de liberté fondamentale dans la procédure de référé-liberté », *Les annales du droit*, n° 1, janvier 2007, Publication de l'Université de Rouen et du Havre, p. 129-145.

- GODFRIN Valérie, « Contribution des industriels dans l'émergence et l'institutionnalisation d'une démarche de précaution », *Réalités industrielles*, Annales des Mines, mai 2003, p. 23-29.

- GROS Manuel :

- « L'environnement contre les droits de l'homme ? », *RDP*, n° 6-2004, p. 1583-1592.
- et DEHARBE David, « La controverse du principe de précaution : réquisitoire et plaidoyer », *RDP*, n° 3, 2002, p. 821-845.

- GROUD Hervé et PUGEAULT Serge, « Le droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p.1357-1360.

- GUELTON Sonia, « Prévenir le financement de la dépollution ? », *Préventique sécurité*, n° 69, Mai-juin 2003, p. 6-9.
- GUIHAL Dominique et NESI Françoise, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », *Droit de l'environnement*, n° 151, septembre 2007, p. 230-234.
- GUTTINGER Philippe, « Le principe de précaution : une nouvelle frontière entre l'Union européenne et les Etats Unis », *LPA*, n° 221, 7 novembre 2005, p. 3-18.
- GUTWIRTH Serge, « Trente ans de théorie de droit de l'environnement : concepts et opinions », *Environnement et Société*, n° 26, 2001, p. 5-17.
- GWELTAZ Eveillard, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA*, 2006, p. 745.
- HAÏM Victor, « Sites pollués : incidence d'une liquidation judiciaire sur l'obligation de remise en état », *LPA*, n° 248, 13 décembre 2001, p.14.
- HALFLANTS Jean, « L'attestation de sol dans la région flamande », in *L'urbanisme dans les actes*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 307.
- HARDIN Garrett, « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, 1968, p. 1243-1248.
- HAUMONT Francis :
 - « La responsabilité environnementale et les cessions d'immeubles : aspects contractuels », *Aménagement-environnement*, n° spécial « Entreprise, responsabilité et environnement », décembre 2004, p. 41-67.
 - « Le management environnemental », *Aménagement-environnement*, n° spécial « droit commercial, droit des sociétés et environnement : questions d'actualités », 1999, p. 82.
 - « La contamination des sols : les responsabilités contractuelles », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Centre d'étude du droit de l'environnement et séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement, publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 139.
- HERMITTE Marie-Angèle et DAVID Virginie, « Evaluation des risques et principe de précaution », *LPA*, n° 239, 30 novembre 2000, p.13.
- HERRNBERGER Olivier, « Vente d'un immeuble ayant supporté une installation classée : la réglementation de la remise en état, facteur d'insécurité pour les parties », *JCP N.*, 12 septembre 2003, n°37, p.1275-1281 ; *Environnement*, mai 2003, p. 8-11.
- HOPQUIN Benoît :

- « La dépollution des sites de Métaeurop risque d'incomber à l'Etat », *Le Monde*, 5 février 2003.
 - « Des entreprises laissent la dépollution de leurs sites à la charge de l'Etat », *Le Monde*, 22 janvier 2003.
 - « La dépollution du site pourrait coûter 250 millions d'euros », *Le Monde*, 23 décembre 2001.
- HUET Gilles, « Le rôle des associations de protection de l'environnement », *RJE*, n° spécial, octobre 2004, p. 127-132.
- HUET Jérôme :
- « Le développement de la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement », *LPA*, n° 2 du 5 janvier 1994, p. 10-15, n° 3 du 7 janvier 1994 p. 9-14, et n° 6 du 14 janvier 1994, p. 6-9.
 - « La responsabilité civile en matière d'environnement », *Gaz. Pal.*, 1994, n° 124-125.
- HUGLO Christian :
- avec la collaboration d'Anna LE GOFF, « Droit de l'environnement : les enseignements tirés du rapport de la Cour de Cassation 2007 », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, Etude 9.
 - et LEPAGE Corinne, « Les incidences de la loi Bachelot sur le droit des sols pollués », *Environnement et Technique*, n° 230, octobre 2003, p. 53-55.
 - « La loi Bachelot et le droit des sols pollués », *Environnement*, juillet 2003, p. 1.
 - et LEPAGE Corinne, « Site Seveso et urbanisation : vers la fin d'une équation impossible ? », *Environnement et Technique*, n° 223, janvier-février 2003, p. 50-53.
- HUTEN Nicolas et COHENDET Marie-Anne, « La charte de l'environnement deux ans après : chronique d'une anesthésie au Palais-Royal (1ère partie) », *RJE*, n° 3/2007, p. 277-294 ; « La charte de l'environnement deux ans après : le Conseil d'Etat hésite, les autres juridictions tranchent (2ème partie) », *RJE*, n° 4/2007, p. 425-444.
- JANIS Claire, « Les sols pollués font l'objet d'amendements au projet de loi sur les risques », *Environnement et Technique*, n° 225, avril 2003, p. 59.
- JARLIER-CLEMENT Chantal et GAUTIER-SICARI Marie-Axelle, « La directive sur la responsabilité environnementale : originalités et incohérences d'un régime juridique novateur », *BDEI*, n° 4, septembre 2004, p. 10-18.
- JEGOUZO Yves :
- « L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », *AJDA*, n° 38, 14 novembre 2005, p. 2100-2106.

- « Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », *RJE*, n° spécial, octobre 2004, p. 19-30.
 - et LOLOUM F., « La portée juridique de la Charte de l'environnement », *DA*, 2005, chron. 5.
 - « Propriété et environnement », Répertoire du notariat Defrénois, 1994, art. 35764, p. 449-464.
- JESUS-GIMENO Barbara, « Protection de l'environnement par le droit pénal. Pour une approche communautaire », *Environnement*, mai 2002, p.8-10.
- JOURDAIN Patrice, « Principe de précaution et responsabilité civile », *LPA*, n° 239, 30 novembre 2000, p.51.
- JOUTEUR Noël, « Les décrets d'application du volet « risques naturels » de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », *Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, p. 135-140.
- KARG Franck, « Gestion immobilière et urbanisation des sites pollués- Application des EDR pour le développement des meilleurs scénarios d'aménagement et de réhabilitation économiques », *Environnement et Technique*, n° 216, mai 2002, p.31-34.
- KEMPF Raphaël, « Conflit et environnement, le cas de la Palestine », *Le Monde diplomatique*, Hors-série « L'Atlas environnement », décembre 2007, p. 26-27.
- KISS Alexandre :
- « Environnement, droit international, droits fondamentaux », Etude La Constitution et l'environnement, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 153-161.
 - « Le droit de l'environnement, un aspect du droit international de l'avenir » in *L'avenir du Droit international de l'environnement*, Académie de droit international de La Haye et Université des Nations-unies, La Haye, 1985, p. 483 s.
- KRÄMER Ludwig :
- « Droit communautaire et état de l'environnement en Europe », *RDUE*, 1/2007, p. 127-154.
 - « La responsabilité sociale des entreprises et le droit européen de l'environnement », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 549-562.
 - « L'Union européenne et la responsabilité civile dans le domaine de l'environnement » in *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Diegem, 1995, p 139.
 - « La réparation des dommages catastrophiques et le droit communautaire » in *La réparation des dommages catastrophiques – Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire*, Département de droit international

Charles de Visscher, Travaux des 13^{ème} journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, 1990, p. 399.

- KREMLIS Georges et DUSIK Jean, « Implementing the environmental acquis communautaire in the new Member States : a real challenge or a business as usual issue ? », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 597-606.

- KROMAREK Pascale, « L'actualité de la responsabilité environnementale de l'entreprise », *Environnement*, Dossier spécial « Les risques environnementaux de l'entreprise », octobre 2006, p. 11-15.

- LAFITTE Olivier, « Protection de l'environnement et liberté du commerce au sein de la Communauté européenne : vers un équilibre durable », *BDEI*, n° 4, 1^{er} décembre 2000, p.2-11.

- LAMBERT FERRY Virginie :

- « Une fiscalité pour moins exploiter », *Environnement magazine*, n° 1657, mai 2007, p. 37.
- « ICPE en difficulté, bilan exigé », *Environnement magazine*, n° 1646, avril 2006, p. 35.

- LANOY Blandine, « Passif environnemental et responsabilité en droit des sociétés », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p.269-274.

- LANOY Laurence :

- « Réflexions sur le droit des sols : l'expropriation des sites pollués », *Droit de l'environnement*, n° 154, décembre 2007, p. 334-338.
- « L'indemnisation et l'évaluation des dommages de catastrophes technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 226-228.

- LANNOYE Paul, « Les codes de bonne conduite ne sont qu'un premier pas », propos recueillis par QUATREMER Jean, *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p.6-9.

- LARROUMET Christian :

- « La responsabilité civile en matière d'environnement. Le projet de Convention du Conseil de l'Europe et le livre vert de la Commission des Communautés européennes », *D.*, I, 1994, chron., p.101-107.
- « Le projet du conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultants de l'exercice d'activités dangereuse pour l'environnement », *Gaz. Pal.*, 5 mai 1994, p. 544 et s.

- LAVOILLOTTE Marie-Pierre :

- « Déchets inertes : la fin de l'inertie réglementaire », *Droit de l'environnement*, n° 128, mai 2005, p. 104-106.
 - « Responsabilité environnementale : les principales causes exonératoires », *Environnement*, janvier 2003, p.23.
- LAVOINE Jérôme, « Une nouvelle loi sur la prévention des risques », *Vertitudes*, n° 15, décembre 2003, p.42-45.
- LE CORRE Laurent, « Marée noire de l'Erika ; vers une réparation du préjudice écologique ? », *Droit de l'environnement*, n° 97, avril 2002, p. 91-94.
- LE GARS Alexandre, « L'aléa dans l'assurance du risque industriel », *Environnement*, n° 2, février 2006, Etude n°3, p. 15-20.
- LE MONNIER DE GOUVILLE Antoine, « Les services nautiques portuaires confrontés au droit communautaire de la concurrence. Le pilotage, le remorquage et le lamanage sur les voies de la réforme », *DMF*, n° 633, janvier 2003, p. 86-99.
- LE ROUX Mylène, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *RJE*, n° spécial, octobre 2004, p.157
- LECOMTE Romain, « De la nécessité d'une législation spécifique sur la protection des sols. L'exemple des sites contaminés et les limites de l'obligation de remise en état », *Droit de l'environnement*, n° 158, mai 2008, p. 11-15.
- LEGUEVAQUES Christophe et RAYNOUARD Arnaud, « Dialogue « surréaliste » autour des notions de droit des groupes de sociétés et de risque industriel », Actes du Colloque « Risques industriels majeurs, Sciences humaines et sociales », Toulouse, 6 et 7 décembre 2007, p. 233-254.
- LEOST Raymond, « les dispositions répressives de la loi sur l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 69-75.
- LEPAGE Corinne, « Responsabilité civile des entreprises en matière d'environnement », *Droit et Patrimoine*, juillet-août 1994, p. 33.
- LEPAGE Henri, « Pollution et environnement, Demain la propriété », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 2, n° 4, décembre 1991, p. 559-570.
- LEPROUST-LARCHER Marie-Christine, « Prévention des risques ; l'information au secours des chefs d'entreprises », *LPA*, n° 139, 12 juillet 2002, p.37.
- LESQUEL Emmanuelle, « L'union fait la réhabilitation », *Environnement magazine*, n° 1638, juin 2005, p. 24.

- LEVY Alain, « Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de droit de préemption, de délaissement et d'expropriation », *AJDI*, février 2004, p. 101-103.

- LEVY Frédéric, « La date de naissance de la créance environnementale du Trésor en cas de liquidation judiciaire de l'exploitant d'une installation classée », *LPA*, n° 104, 26 mai 2003, p.17.

- LIENHARD Claude, « Pour un droit des catastrophes », *D.*, n° 13, 30 mars 1995, p. 91-98.

- LIEVRE Xavier et DUPIE Agnès :
 - « Droit de l'environnement et pratique notariale », *JCP N.*, n° 39-40, 28 septembre 2007, Etude n° 1253, p. 14-21.
 - « Teneur de l'obligation d'informer de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement : « rien que le texte mais tout le texte » », *JCP N.*, 2005, 1394.

- LITTMANN-MARTIN M. -J. et LAMBRECHTS C., « La spécificité du dommage écologique - Rapport général », in *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Colloque de Nice des 21 et 22 mars 1991, Economica, 1992, p. 65.

- LONDON Caroline :
 - « La protection de l'environnement par le droit pénal : une victoire de David contre Goliath ? », *Droit de l'environnement*, n° 134, décembre 2005, p. 283-286.
 - « Constitution européenne : la protection de l'environnement acquiert ses lettres de noblesse », *Droit de l'environnement*, n° 121, septembre 2004, p. 158-159.
 - « La protection des sols : nouvel enjeu communautaire », *Environnement*, juillet 2003, p. 9-11.
 - « De l'Erika au Prestige, quelles réponses communautaires ? », *Droit de l'environnement*, n° 106, avril 2003, p. 42-46.
 - « Risques industriels d'accidents majeurs : de la non-application du principe de prévention ? », *LPA*, n° 85, 29 avril 2002, p. 7-15.
 - « Responsabilité environnementale : l'action communautaire », *BDEI*, n° 2/2001, p. 2-8.
 - « Droit communautaire de l'environnement », *RTDE*, n° 33/3, juillet-septembre 1997, p. 629-652.
 - « L'environnement, une nouvelle donne économique », *LPA*, n° 78, 30 juin 1995, p. 4-8.
 - « Protection de l'environnement : normes et réglementation pour un management environnemental », *LPA*, n° 21, 1er février 1995, p.17.

- et THIRE Valérie, « « Transmission des sites contaminés : quelles responsabilités ? », *Environnement*, 1995, n° 38.
- LUCAS François-Xavier, « Les filiales en difficulté », *LPA*, n° 89, 4 mai 2001, p. 66-74.
- LUCHAIRE François, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFDC*, n° 64, décembre 2005, p. 675-684.
- MAINCENT Guillaume :
 - « Site Agora : la Drire trop laxiste ? », *Environnement magazine*, n° 1636, avril 2005, p. 10.
 - « Métaeurop, enterrement de classe 1 », *Environnement magazine*, n° 1635, mars 2005, p. 18-21.
- MAÎTRE Marie-Pierre,
 - « La réforme de la prescription civile est entrée en vigueur », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, comm. 122.
 - « Les obligations d'information en matière de vente d'un terrain sur lequel a été exploitée une ICPE soumise à autorisation », *Environnement*, mai 2005, p. 37.
- MAJZA Béatrice, « Le rôle de l'Etat en matière de protection du sol et de la biodiversité », *Droit de l'environnement*, n° 160, n° spécial « Actes du colloque pluridisciplinaire sur l'environnement » des 3 et 4 juin 2008 à l'Université de Caen, juillet-août 2008, p. 28-29.
- MAKTOUF Samia, « Dans quelles conditions le liquidateur d'une entreprise ayant pollué le sol peut-il être tenu par l'obligation de remise en état ? », *BDEI*, n° 1, 1996, p. 25.
- DE MALAFOSSE Jehan, « La propriété gardienne de la nature », in *Etudes offertes à Jacques Flour*, éd. Répertoire du notariat Defrénois, 1979, Paris, p. 335-349.
- De MALET Caroline, « Evaluer les risques de catastrophes naturelles », *Le Figaro*, 12 mars 2007.
- MANSUY Véronique, « Les capacités techniques et financières de l'exploitant d'installations classées », *Environnement*, octobre 2003, p. 26.
- MARCHAND Michel, « Les pollutions marines accidentelles. Au delà du pétrole brut, les produits chimiques et autres déversements en mer », *Responsabilité et environnement*, Annales des Mines, juillet 2003, n° 31, p. 70-92.

- MARTIN Gilles J. :
 - Responsabilité et assurance », Colloque « Police et responsabilité en matière d'environnement », *Gaz. Pal.*, n° 158, 7 juin 2001, p. 51-54.
 - « La responsabilité civile pour les dommages à l'environnement et la convention de Lugano », *RJE*, n° 2-3/1994, p.121 et s.

- MARTINET Yvon, « Risques technologiques et réparation des dommages : points saillants de la loi du 30 juillet 2003 », *LPA*, n°203, 10 octobre 2003, p.4.

- MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 148-152.

- MAURICE Stéphanie, « Le braek, ses usines, sa plage Seveso », *Libération*, 13 août 2003, p. 11.

- MAYER-BLIMONT Valérie, « Réformer et relancer les ports français », *Revue de droit des transports*, n° 3, mars 2008, alerte 28.

- MELLERAY Fabrice, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, n° 2, 17 janvier 2005, p. 71-76.

- MENSAH José :
 - « De la prévention des risques technologiques à celle de la pollution du sol », *Etudes foncières*, n° 107, janvier-février 2004.
 - « L'encadrement juridique du processus de revalorisation des sites pollués dans un contexte de renouvellement urbain », *Préventique sécurité*, n° 69, mai-juin 2003, p. 10-13.

- MESSAÏ Soraya, « La responsabilité civile personnelle du dirigeant social à l'égard des tiers », *LPA*, n°223, 7 novembre 2003, p.13.

- MOLFESSIS Nicolas, « Les produits en cause » in « La responsabilité du fait des produits défectueux-La loi du 19 mai 1998 », *LPA*, n° 155, 28 décembre 1998, p. 20-27.

- MORIN HERVE, « L'épiderme de la Terre est menacé, préviennent les scientifiques », *Le Monde*, 29 août 1998, p.20.

- MORLET Olivier, « La gestion des risques des sites et sols pollués », *Etudes foncières*, n° 93, septembre-octobre 2001.

- MORTGAT Bruno et BILBAUT Frédéric, « Quand les sols refont surface... », *Environnement et Technique*, n° 218, juillet-août 2002, p. 29-33.

- MOUSTARDIER Alexandre :

- « Les pouvoirs de police du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués », *BDEI*, n° 4/2004, p. 4 et s.
 - « Le décret du 1^{er} août 2003 modifiant le décret du 12 octobre 1977 relatif aux études d'impact apporte-t-il réellement des nouveautés ? », *LPA* 12 novembre 2003, n°226, p.5.
- OLAZABAL Claudia, « La nouvelle politique de protection des sols en Europe », *RDUE*, n° 1/2007, p. 155-167.
- OST François, « Le juste milieu. Pour une approche dialectique du rapport Homme-nature », *Images et usages de la nature en droit*, Publications des facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 1993, p. 16 s.
- PAILLUSSEAU Jean, « La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques », *D.*, n° 34, octobre 2003, p. 2346-2351.
- PALLEMAERTS M., « The decline of law as an instrument of Community environmental policy », *Revue des affaires européennes*, 1999, p. 338.
- PAPI Stéphane, « Le droit français de l'expropriation à l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'homme », *AJDI*, janvier 2005, p. 12-17.
- PAPIN Jean-Philippe, « La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », *CJEG*, novembre 1984, p. 365-376.
- PEARCE Fred, « Guerres et environnement : réactions en chaîne », *Le Courrier de l'UNESCO*, mai 2000. Article disponible sur le site internet de l'UNESCO, onglet « Services », puis « News », puis « The UNESCO Courier » : <http://www.unesco.org> .
- PHEULPIN Sandrine, « Police de l'eau et de l'immersion des déchets : en route pour la simplification », *BDEI*, n° 2, mars 2006, p. 27-29.
- PHILIP Christian, « Quelle compétence pénale pour l'Union européenne ? », *Gaz. Pal.*, n° 103, 13 avril 2006, p. 9.
- PIROVANO Antoine, « La fonction sociale des droits : Réflexions sur le destin des théories de Josserand », *D.*, 1972, p. 67-70.
- PRIEUR Michel :
- « L'environnement entre dans la Constitution », Colloque des 20 et 21 juin 2005, *La Charte constitutionnelle de l'environnement*, Cour de Cassation. Intervention disponible sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », puis « 2005 », puis « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr> .

- « Les nouveaux droits », Dossier spécial « La Charte de l'environnement », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1157-1163.
- « Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2005, étude n° 5, p. 7-11.
- « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », intervention au colloque de Ouagadougou, *Développement durable : leçons et perspectives*, 1er au 4 juin 2004. Texte disponible sur le site <http://www.francophonie-durable.org/>.
- « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 2/2004, p. 129 s.
- « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 130-139.
- « La politique communautaire de l'environnement », *Revue de droit rural*, n° 305, 1er août 2002, p.436-439.
- « Le Code de l'environnement », *AJDA*, n° 12, décembre 2000, p. 1030.

- RAZAFINDRATANDRA Yvan :

- « Une première déclinaison de la politique communautaire dans le domaine de l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 45-47.
- « Une nouvelle articulation du droit de l'environnement », *Vertitudes*, n°15, décembre 2003, p.46.
- « Le droit de l'environnement et ses conséquences sur la gestion des entreprises », colloque *Droit des entreprises en difficultés et protection de l'environnement*, Université Lyon II, 24 octobre 2003, *Revue des procédures collectives*, juin 2004, n° 2, p. 161-164.
- « Une législation à la traîne », propose recueillis par Monique CASTRO, *Maires de France*, février 2003.
- « Aperçus sur le régime juridique du sol et du sous-sol dans le Code de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 85, janvier-février 2001, p.40-42.
- « Réhabilitation des sites pollués : procédure administrative et juridique applicable », *Droit de l'environnement*, 1996, n° 4, p.14.

- REBOUL-MAUPIN Nadège :

- et MALLET-BRICOUD Blandine, « Droit des biens », *D.*, 2006, p. 2363.
- « Troubles anormaux de voisinage : le critère de la continuité est nécessaire », *D.*, 2004, p. 2468.
- « Environnement et responsabilité civile », *LPA*, n°176, 3 septembre 2003, p.3.

- REDGWELL Catherine, « Le concept de trust en droit anglais », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, 1996, p. 211.

- REDOR-FICHOT Marie-Joëlle, « Le droit à l'environnement, droit fondamental et liberté fondamentale ? », *Droit de l'environnement*, n° 160, n° spécial « Actes du colloque pluridisciplinaire sur l'environnement » des 3 et 4 juin 2008 à l'Université de Caen, juillet-août 2008, p. 19-20.

- REMOND-GOUILLOUD Martine :

- « Le prix de la nature », *D.*, 1982, chron. p. 33 et s.
- « Terrain à vendre : poison compris », *D.*, 1992, chron., p.137-140.

- REZENTHEL Robert :

- « La gestion des ports maritimes après la réforme portuaire », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 30-33.
- et FEDI Laurent, « L'exploitation des terminaux portuaires face aux enjeux maritimes du 21ème siècle », *DMF*, n° 685, octobre 2007, p. 828-837.
- et FEDI Laurent, « Le régime actuel du domaine public maritime portuaire », *DMF*, n° 680, avril 2007, p. 360-367.
- « Le régime juridique des effets cumulés de la pollution », *Droit de l'environnement*, n° 108, mai 2003, p. 93-97.
- « L'application raisonnable du droit de l'environnement aux opérations de dragage portuaires », *DMF*, n° 612, février 2001, p. 158-175.
- « Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement », *DMF*, n° 606, juillet-août 2000, p. 680-688.
- « L'implantation des entreprises privées sur le domaine public affecté aux transports », colloque de droit comparé, *DMF*, n° 595, juillet-août 1999, p. 681-688.

- RIBOT Catherine, « La réforme introduite par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? », *Environnement*, n° 4, avril 2007, Etude 6, p. 9-16.

- ROBERT Jacques-Henri :

- « La décision-cadre du 27 janvier 2003 prise par le Conseil de l'Union européenne pour la protection de l'environnement par le droit pénal », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 519-530.
- « Le droit pénal des affaires pavé de bonnes intentions écologiques », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 252-254.
- « Le droit pénal de l'environnement », *Revue de jurisprudence commerciale*, 1^{er} novembre 2001, n° 11, p.104-113.

- « Le droit pénal dans le code de l'environnement », ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, *Droit de l'environnement*, n°85, 1^{er} janvier 2001, p.12.
- ROETS Damien, « Les droits discrétionnaires : une catégorie juridique en voie de disparition ? », *D.*, n° 13, 27 mars 1997 p. 92-96.
- ROGGE Jean, « Les assurances en matière d'environnement », Kluwer, 1997, p. 3.
- ROLLAND Blandine :
- « Procédures collectives et sites contaminés », *Environnement*, n° 10, octobre 2006, Etude n° 16.
 - « Métaleurop – Extension de procédure : non pour la Cour de cassation ! », *Environnement*, juin 2005, p. 21-23.
 - « Les obligations environnementales et la clôture de la liquidation de la société », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 275-279.
 - « Les nouvelles obligations des administrateurs judiciaires au regard du droit de l'environnement », *Environnement*, Décembre 2003, p. 28.
 - « Métaleurop : le feuilleton », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 37, octobre 2003, en ligne sur le site du Journal des accidents et des catastrophes (accès libre) : www.jac.cerdacc.uha.fr .
 - « Les poursuites à l'égard de la société mère en cas d'atteinte à l'environnement causé par une filiale », *Environnement*, août-septembre 2003, p. 9-14.
 - « Qui paie les frais de remise en état d'un site pollué par une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire ? », *LPA*, n° 156, 6 août 2003, p. 15.
 - « Les échappatoires réservés par le droit des sociétés et des faillites », Journée d'étude « Les incertitudes juridiques affectant la gestion des sites contaminés », Metz, 25 juin 2003, *Journal des accidents et des catastrophes* 2003, n° 36 ; Accessible sur le site internet du Journal des accidents et des catastrophes, rubrique « éditions passées » : <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/jac> .
- ROMI Raphaël :
- « La loi sur l'eau : un « patchwork » impressionnant pour une ambition réduite », *Droit de l'environnement*, n° 146, mars 2007, p. 48-51.
 - « Droit de l'OMC et environnement : le « tout-commerce » contre la protection ? », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 237-140.
 - « La sécurité civile et le droit de l'environnement : à l'heure de la décentralisation », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p. 188 – 190.
- de SADELEER Nicolas :
- « Les déchets, les résidus et les sous-produits, une trilogie ambiguë », *RDUE*, n° 3/2004, p. 465.

- et SAMBON Jacques, « La protection des sols par la lutte contre les nuisances spécifiques : l'état du droit en vigueur en région Wallonne et en région Bruxelloise », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Publication des facultés universitaires Saint Louis de Bruxelles, 1996, p.60-62.
- SAVIN Patricia :
- et AUMONT Agathe, « Les déchets : une législation générale qui se sectorise sous l'égide du principe pollueur-payeur », *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 270-275.
 - et MARTINET Yvon :
 - « Risques technologiques et réparation des dommages, points saillants de la loi du 30 juillet 2003 », *LPA* 10 octobre 2003, p. 4-8.
 - « Contentieux répressif des installations classées », *Jclass. Environnement*, Fasc. 1042.
- SCHNEIDER Raphaël :
- « Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), Presses Universitaires de Strasbourg, coll. De l'Université Robert Schuman, 2005, p. 87-105.
 - « L'urgence et la normalisation juridique des conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse », *RJE* n° 1, mars 2004, p. 54-66.
- SEGUIN Denis, « La mise en œuvre de la contravention de grande voirie : comparaison avec le droit répressif de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 136, mars 2006, p. 80-82.
- SMETS Henri :
- « Le principe pollueur-payeur, un principe évolutif », *Droit de l'environnement*, n° 90, juillet-août 2001, p. 155-157.
 - « Pour une indemnisation garantie des victimes de pollution accidentelle » in *L'assurance des dommages causés par la pollution*, éd. Hubert BOCKEN et Donatienne RYCKBOST, Bruxelles, 1991, p. 399.
- SMITH F. L., « Economie de marché et protection de l'environnement », in *Ecologie et liberté. Une autre approche de l'environnement*, Litec, 1992, p. 239.
- SMITH R. J :
- « Privatizing the environment », *Policy Review*, Heritage Foundation, n° 20, Spring 1982.
 - « Conservation and capitalism », *Libertarian Review*, oct 1979.

- SOL Vincent :

- « Projet de directive sur la protection des sols : de louables intentions mais une approche trop traditionnelle », *BDEI*, n° 10, juillet 2007, p. 7-10.
- « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », *LPA*, n° 157, 8 juillet 2000, p. 4.

- STEICHEN Pascale :

- « L'évolution de la prise en compte des sites contaminés par le droit », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1344-1365.
- « Sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *BDEI*, n° 1, janvier 2006, p. 37-44.
- « La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux », *RJE*, 2003, p. 117.

- STEINLE-FEUEBACH Marie-France, « L'indemnisation des victimes organisée par la loi et le rôle central de l'assurance », in CAMPROUX-DUFFRENE Marie-Pierre (dir.), *Les risques technologiques : la loi du 30 juillet 2003*, Presses universitaires de Strasbourg, coll. de l'Université Robert Schuman, 2005, p. 23 et s.

- STIHL Egon, « Les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) jouent la carte de la concertation », *La lettre des Techniques de l'Ingénieur*, Risques industriels, n° 8, septembre-octobre 2004, p. 3.

- STONE Christopher, « Should trees have standing ? Toward legal rights for nature objects », *Southern California Law Review*, vol. 45, n° 2, 1972.

- TAVERNIER Paul, « Droit de propriété et protection de l'environnement devant la Cour de Strasbourg », in *La protection du droit de propriété par la Cour EDH*, éd. IDHAE (Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européens), Bruylant, 2005, p. 61-80.

- THEVENOT Jean, « Environnement et préjudice moral : observations sur les contentieux en réparation », *D.*, 1994, p. 225.

- THIEFFRY Patrick :

- « Le nouvel encadrement des aides d'Etat à l'environnement (2008-2014) », *LPA*, n° 49, 7 mars 2008, p. 4-14.
- « Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence », *AJDA*, 29 janvier 2007, p.170-176.
- « Les comportements visant à la protection de l'environnement en droit de la concurrence », *Environnement*, octobre 2006, Dossier spécial « Les risques environnementaux de l'entreprise », p. 26-32.

- « Contentieux du manquement aux mesures communautaires de protection de l'environnement : une croissance soutenue », *Gaz. Pal.*, n° 283, 10 octobre 2006, p.2.
- « Les aides d'Etat et la protection de l'environnement », *LPA*, n° 119, 15 juin 2006, p. 32-38.
- « La directive sur la responsabilité environnementale : l'autre distorsion Europe / Etats-Unis s'estompe », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 571-596.
- « L'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans les autres politiques : après les nouveaux instruments, les nouveaux acteurs », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 509-513.
- « La conciliation du commerce et de la protection de l'environnement en droit communautaire », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 246- 251.
- « Aides publiques à l'environnement : opportunités et risques nouveaux pour les entreprises bénéficiaires », *Environnement*, n° 5, mai 2004, Etude n° 9, p. 6-11.
- « La directive sur la responsabilité environnementale enfin adoptée », *LPA*, n° 102, 21 mai 2004, p. 5-8.
- « Responsabilité environnementale des entreprises : les projets européens se précisent », *LPA*, n° 38, 21 février 2003, p. 4.
- « L'application du droit communautaire en matière de protection de l'environnement en France », *LPA*, n°152, 31 juillet 2002, p. 4-18.
- « La responsabilité civile du pollueur. Les projets communautaires et la Convention du Conseil de l'Europe », *Gaz. Pal.*, 4 et 5 août 1993, p. 2 et s.

- THUNIS Xavier :

- Sols contaminés : un nouveau terrain pour le droit de la responsabilité civile extra contractuelle » in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Centre d'étude du droit de l'environnement et séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement, publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 107.
- Le droit de la responsabilité civile en matière écologique : entre relecture et création » in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.), Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 355.
- « Le droit de la responsabilité, instrument de protection de l'environnement. Réflexions sur quelques tendances récentes », *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1995, p. 261.
- et De SADELEER Nicolas, « Le principe du pollueur-payeur : idéal régulateur ou règle de droit positif ? », *Aménagement-Environnement*, n° spécial « Urbanisme et environnement : réparations et sanctions », 1995, p. 3.

- « Le temps de la responsabilité. Réflexions sur la convention du Conseil de l'Europe et sur le livre vert concernant la réparation des dommages causés à l'environnement », *Aménagement-Environnement*, 1993, p. 215.
- TISSEUIL Jean-Luc, « Les industriels du recyclage ont besoin de nouveaux débouchés », *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p.25-26.
- TOMA Bernard, POUILLOT Régis, SANAA Moez, « Appréciation quantitative du risque : exemples d'approche déterministe », *Epidémiologie et santé animale*, n° 41, 2002, p. 83-92.
- TRAORE Seydou, « La nature juridique des plans de prévention », *AJDA*, 1er décembre 2003, p. 2185-2194.
- TREBULLE François-Guy :
- « Entreprise et développement durable (1ère partie) », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, chron. n° 3.
 - « Entreprise et développement durable », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, Etude n° 12, p. 8-15.
 - JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, novembre-décembre 2006, p. 436-439.
 - « Entreprise et développement durable », *JCP E*, n° 6, 9 février 2006, 1257, p. 309-310.
 - « Le régime des biens environnementaux : propriété publique et restrictions administratives au droit de propriété », Xe Journées juridiques franco-chinoises sur le droit de l'environnement, 11 et 19 octobre 2006, Paris. Intervention disponible sur le site internet de la Société de Législation comparée, rubrique « manifestations », puis « 2006 » : <http://www.legiscompare.com> .
 - « Sols pollués : évolution du régime de la remise en état des sites d'exploitation d'installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 263-267.
 - « Les techniques contentieuses au service de l'environnement. Le contentieux civil », *Conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, 2005. Intervention disponible sur le site de la Cour de Cassation, Rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », « 2005 », et « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr> .
 - « Responsabilité sociale des entreprises, quelle réalité derrière des mots ? », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p. 563-570.
 - « L'environnement et le droit des biens », Actes du Colloque Le Droit et l'environnement, 6 avril 2005, Caen. Intervention disponible sur le site internet de

l'association Henri Capitant, rubrique « Journées de l'association Henri Capitant des Amis de la Culture juridique française » : <http://www.henricapitant.org/>.

- « Du droit de l'homme à un environnement sain », *Environnement*, 2005, comm. 29, p. 20.
- « Le sol pollué même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p.3 4-35.
- « Commerce et environnement : regards croisés-présentation », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 229-231.
- « Les sites pollués dans la loi relative à la prévention des risques technologiques », *Droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003, p.229-233.

- TREMEUR Muriel, « Installations classées : répartition des pouvoirs entre le préfet et le maire », *Journal des maires*, novembre 2003, p.116-119.

- TROUILLY Pascal, « L'environnement et les nouvelles procédures d'urgence devant le juge administratif », *Environnement*, 2002, chron. 15.

- TRUILHE-MARENGO Eve, « Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 transposant tardivement diverses directives environnementales : mieux vaut tard... », *Droit de l'environnement*, n° 134, décembre 2005, p.298-303.

- TUBIANA Fabian, « Déclaration : l'Etat délègue les contrôles », *Environnement magazine*, n° 1647, mai 2006, p. 40.

- URIBE VARGAS Diego, « La troisième génération des droits de l'homme », *RCADI*, 1984, I, p. 355-375.

- VAGUE Maurice, « Servitudes de restrictions d'usage outils de réconciliation pour le réaménagement des friches industrielles », *Environnement et Technique*, n° 267, juin 2007, p. 52-54.

- VALLANSAN Jocelyne, « La réparation du dommage environnemental et le droit des procédures collectives », *Revue des Procédures collectives*, juin 2004, n° 2, p. 150-155.

- VAN LANG Agathe

- « De l'art du trompe-l'oeil. Réflexions désenchantées sur quelques aspects récents de la responsabilité environnementale », in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007, Paris, p. 1671 -1693.
- « La directive « responsabilité environnementale » et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales », *Environnement*, n° 12, décembre 2005, Etude 32, p. 9-14.

- VERPEAUX Michel, « La charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », *Environnement*, n° 4, 2005, p. 14.

- VIAL Claire, « La protection de l'environnement au sein du marché intérieur : l'autorisation des mesures environnementales nationales dérogeant aux mesures d'harmonisation », *Revue des affaires européennes (Law and European Affairs)*, août 2005, p 617-628.
- VIGOUROUX C., « Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », *AJDA*, 20 septembre 1994, p. 598.
- VINEY Geneviève, « Les principaux aspects de la responsabilité civile des entreprises pour atteinte à l'environnement en droit français », *JCP G.*, 1996, I, 3900, p. 39-47.
- VOINOT Denis :
 - « Le sort des créances dans la procédure collective, l'exemple de la créance environnementale », *RTD Com.*, n°3, juillet 2001, p. 581-613.
 - « Le bilan environnemental dans la procédure collective », *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, p. 280-284.
- VOLMERANGE Xavier, « La responsabilité de l'Etat en matière d'installations classées », *LPA*, n° 225, 11 novembre 2002, p. 4.
- WALLSTRÖM Margot, « L'environnement doit être intégré à toutes les politiques européennes », *LPA*, n° 107, 30 mai 2000, p.1-5.
- WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.*, n° 327, 23 et 24 novembre 2005, p. 15-23.

6. Articles anonymes

- « Contrôle des ICPE soumises à déclaration », *Environnement et Technique*, n° 275, avril 2008, p. 50.
- « Le Parlement européen affaiblit la directive sur la protection des sols », *Le Monde*, 15 novembre 2007.
- « Amende historique pour les responsables d'une pollution maritime », *Le Figaro*, 5 avril 2006.
- « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants des installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, 3 octobre 2005, p. 1830.
- « Protection des sols. Bruxelles ébauche une stratégie », *Environnement Magazine*, n° 1608, juin 2002, p.10.

- « Quelques éléments sur le droit de propriété et le Conseil constitutionnel », Note d'information interne aux services du Conseil Constitutionnel, rédigée par le Service juridique, 2001 ; Disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel, page « Présentation du Conseil », onglet « Comment le Conseil assure ses missions », Partie VI - La protection des droits et libertés fondamentaux :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/> .

- « Sites et sols pollués : qui est responsable ? », *Environnement Magazine*, n° 1595, mars 2001, p. 39.

7. Thèses et mémoires

7.1 Thèses

- BECQUET Samuel, *Les biens industriels*, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, 2005, Tome 448, Paris, 531 p.

- CHARDEAUX Marie-Alice, *Les choses communes*, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, 2006, Paris, 479 p.

- DELHOSTE Marie-France, *L'indépendance des législations : un principe jurisprudentiel controversé à contrecourant de l'évolution législative*, LGDJ, Toulouse, 1999, 421 p.

- CRETEAUX Isabelle, *Questions juridiques liées à l'évaluation du dommage écologique*, Paris I, 1998, 484 p.

- DE SADELEER Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 437 p.

- DUROUSSEAU Sylvie, *Patrimoine foncier pollué et urbanisme*, Université de Limoges, 2001, 561 p.

- INSERGUET-BRISSET Véronique, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 1994, Paris, 315 p.

- JACQ Annie, *Analyse économique des réhabilitations des sites industriels pollués*, Université Bordeaux 4, 2000, 322 p.

- KRIBI Souhila, *Décomposition des matières organiques et stabilisation des métaux lourds dans les sédiments de dragage*, Thèse de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2005, 66 p. Disponible sur le site internet de l'INSA, rubrique « Bibliothèques », sous-rubrique « Portail documentaire », « Thèses » :

<http://docinsa.insa-lyon.fr/>

- MAULEON Eléonore, *Essai sur le fait juridique de pollution des sols*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, 2003, 627 p.
- MARTIN Gilles J., *De la responsabilité pour faits de pollution au droit à l'Environnement*, Université de Nice, Faculté de droit et des sciences économiques, 1978, Lyon-Trévoux, 292 p.
- MERCURE Pierre-François, *L'évolution du concept de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux ressources naturelles*, ANRT, 1998, 360 p.
- NAIM-GESBERT Eric, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, 1997, 808 p.
- NEYRET Laurent, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, tome 468, 2006, Paris, 702 p.
- PASQUALI Leonardo, *Le régime juridique des mouvements transfrontières de déchets en droit communautaire et droit international*, PUAM, 2005, 404 p.
- SCHAMPS Geneviève., *La mise en danger : un concept fondateur d'un principe général de responsabilité. Analyse en droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 1140 p.
- STEICHEN Pascale, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1997, Paris, 342 p.

7.2 Mémoires

- FOUCHER Jérôme, *Valorisation des déblais sableux de dragage portuaire en France métropolitaine*, Travail de fin d'études, Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF), 2005, 66 p.
- ROSGOVAS Julien, *L'utilisation du domaine public portuaire*, Mémoire de Master II Droit maritime et des Transports, sous la direction de Christian SCAPEL, Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, 2005, 123 p. Mémoire téléchargeable et consultable librement sur le site internet du Centre du Droit Maritime et des Transports de l'Université d'Aix-Marseille III, Rubrique « Master droit maritime et des transports », puis « Mémoires », puis « 2005 » : <http://www.cdmtdroit.u-3mrs.fr> .

8. Jurisprudences

8.1 Jurisprudences de la CEDH

- CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03 ; *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 316-317 ; RAYNAUD Julien, « Droit de propriété contre protection de

l'environnement », *AJDI*, n° 4, avril 2008, p. 257 ; MARGUENAUD Jean-Pierre, « La petite maison dans la forêt », *D.*, n° 13, 27 mars 2008, p. 884-887.

- CEDH, 2 novembre 2006, *Giacomelli c/ Italie*, req. n° 59909/00 ; note CLEMENT Jean-Nicolas, « La CEDH réaffirme les fondements de sa jurisprudence environnementale », *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 43-46.

- CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, req. n° 48939/99 ; TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; RABILLER Stéphanie, « La CEDH sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », *AJDA*, n° 20, 30 mai 2005, p. 1133-1138.

- CEDH, 10 novembre 2004, aff. 46117/99, *Taskin et a. c/ Turquie* ; TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; note BENOIT Lilian, *Environnement*, janvier 2005, p. 24-26.

- CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, aff. 4143/02 ; TREBULLE François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », *RDI*, mars-avril 2005, p. 98-102 ; note BENOIT Lilian, *Environnement*, janvier 2005, p. 24-26.

- CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c/ Royaume-Uni*, aff. 36022/97 ; Obs. TAVERNIER Paul, *JDI*, 2004, p. 701 ; LABAYLE Henri et SUDRE Frédéric, *RFDA*, 2004, p. 981 ; FLAUSS Jean-François, *AJDA*, 2003, p. 1928.

- CEDH, 11 avril 2002, *Lallement c/ France*, req. n° 46044/99.

- CEDH, 18 janvier 2001, *Chapman c/ Royaume-Uni*, req. n° 27238/95, rec. CEDH, 2001-I.

- CEDH, 9 juin 1998, *McGinley et Egan c/ Royaume-Uni*, req. n° 21825/93 et 23414/94, rec. CEDH, 1998-III.

- CEDH, 19 février 1998, *Guerra et autres c/ Italie*, req. n° 14967/89, rec. CEDH 1999-I.

- CEDH, 17 décembre 1996, *Terra Woningen BV c/ Pays-Bas*, req. n° 10641/92.

- CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, 16798/90, rec. CEDH A 303-C, p. 39.

8.2. Jurisprudence de la CJCE

- CJCE, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c/ Total France SA*, aff. C-188/07, JOUE C 209, 15 août 2008, p. 10 ; LEPAGE Corinne et HUGLO Christian, « Les secrets de l'affaire Commune de Mesquer / Total France », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, Repère 8 ; GRARD Loïc, « L'affaire *Erika* sous l'angle des déchets », *Revue de droit des transports*, n° 9, septembre 2008, p. 42-43 ; *Droit de l'environnement*, n° 160, juillet-août 2008, Panorama de jurisprudence, p. 5.
- CJCE, 23 octobre 2007, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-440/05, JOUE C 315, 22 décembre 2007, p. 9.
- CJCE, 13 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-176/03, rec. CJCE, p. I-07879 ; JOUE C 315, 10 décembre 2005, p. 2 ; comm. NORD-WAGNER Magalie, *RJE*, n° 4/2006, p. 443-451.
- CJCE, 7 sept. 2004, *Société Texaco c/ Région de Bruxelles Capitale, dit « Van de Walle »*, aff. C-1/03, JOUE C 262, 23 octobre 2004, p. 8 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Le sol pollué, même accidentellement, peut être qualifié de déchet », *RDI*, janvier-février 2005, p. 31-36 ; BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine des sols pollués », *RJE*, n° 3/2005, p. 309-327 ; Mc INTYRE Owen, « The All-Consuming definition of “Waste” and the end of the “contaminated land” debate? », Analysis of case C-1/03(2004) 7 september 2004, Van de Walle and others, *Journal of environmental law*, Oxford University Press, 2005, vol. 17, n° 1, p. 109-127 ; SIMON Denys, « Définition des déchets au sens de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 », *Europe*, n° 11, novembre 2004, comm. 374, p. 25-26 ; GOSSEMENT Arnaud, « Le sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », *AJDA*, n° 44, 20 décembre 2004, p. 2454-2457.
- CJCE, ord. 15 janvier 2004, *Saetti et Friedani*, aff. C-235/02, JOUE C 94, 17 avril 2004, p. 13.
- CJCE, 27 novembre 2003, *Enirisorse*, aff. C-34/01 à 38/01 (affaires jointes), JOCE, C 21, 24 janvier 2004, p. 3 ; REZENTHEL Robert, « L'attribution par l'Etat d'une partie d'une taxe portuaire à une entreprise de manutention au regard du droit de la concurrence », *DMF*, n° 643, décembre 2003, p. 1122-1134.
- CJCE, Ord., 2 octobre 2003, *Commission c/ Autriche*, aff. C-320/03 R.
- CJCE, 18 juin 2002, *Commission c/ République Française*, aff. C-60/01, JOCE 191, 10 août 2002, p. 108 ; *AJDA*, 2002, p. 858.
- CJCE, 18 avril 2002, *Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, aff. C-9/00, rec. CJCE, p. I-3533 ; JOCE C 144, 15 juin 2002, p. 4.
- CJCE, 19 février 2002, *J.C.J. Wouters, J. W. Savelbergh, Price Waterhouse Belastingadviseurs BV c/ Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, aff. C-309/99, JOCE C 109, 4 mai 2002, p. 4.

- CJCE, 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH contre Finanzlandesdirektion für Kärnten*, aff. C-143/99, rec. CJCE, 1999, p. I-8365.
- CJCE, 26 juin 2001, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) c/ Secretary of State for Trade and Industry*, aff. C-173/99, rec. CJCE, 2001, p. I-4881.
- CJCE, 20 février 2001, *Asociacion profesional de empresas navieras de lineas regulares (analir) et a. c/ administracion general del estado*, aff. C-205/99 ; Note REZENTHEL Robert, « Le service public portuaire sous l'emprise du droit communautaire », *DMF*, n° 615, mai 2001, p. 420-429.
- CJCE, 7 novembre 2000, *Secretary of State for the environment, transports and the regions*, aff. C-371/98, rec. CJCE, p. I-9235.
- CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-288/96, rec. CJCE, p. I-8237.
- CJCE, 15 juin 2000, *ARCO Chemie Nederland Ltd et Ministre Van Volkuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1ère espèce) et Vereniging Dorpsbelang hees et a. (EPON) (2ème espèce)*, aff. jointes C-418/97 et C-419/97, rec. CJCE, p. I-4475 ; Obs. STEICHEN Pascale, *Aménagement-environnement*, n° 1/2001, p. 30 ; *Revue des affaires européennes*, n° 2/2001-2002, p. 250.
- CJCE, 21 mars 2000, *Association Greenpeace France et a. c/ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, aff. C-6/99, rec. CJCE, 2000, p. I-1651 ; comm. HERMON Carole, *RJE*, n° 4, décembre 2000, p. 595-614 ; note LEGAL Hubert et ROMI Raphaël, *AJDA*, n° 5, mai 2000, p. 448-458.
- CJCE, 29 avril 1999, *The Queen c/ Secretary of State for the Environment et Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley e.a. et D.G.D. Metson e.a.*, aff. C-293/97, rec. CJCE, p. I-2526.
- CJCE, 18 mars 1999, *Commission c/ France*, aff. C-166/97, rec. CJCE, p. I-1719.
- CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France S.A.*, aff. C-266-96 ; rec. CJCE, p. I-3981.
- CJCE, 18 juin 1998, *Burgencester en Wethouders an Haarlemmerliede en Spaarnwoode*, aff. C-81/96, rec. CJCE, p. I-3923.
- CJCE, 18 juin 1998, *Commission c/ Italie*, aff. C-35/96, rec. CJCE, p. I-3851.
- CJCE, 19 mai 1998, *Commission c/ Royaume des Pays-Bas*, aff. C-3/96, rec. CJCE, 1998, p. I-3031.

- CJCE, 5 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-157/96, rec. CJCE, 1998, p. I-2211.
- CJCE, 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c/ Région Wallonne*, aff. C-129/96, rec. CJCE, p. I-7411.
- CJCE, 17 juillet 1997, *GT-Link A/S contre De Danske Statsbaner*, aff. C-242/95 ; rec. CJCE, p. I-4449.
- CJCE, 18 mars 1997, *Diego Cali & Figli Srl et Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, aff. C-343/95 ; rec. CJCE, p. I-1580.
- CJCE, 11 juillet 1996, *Secretary of State for the environment*, aff. C-44/95, rec. CJCE, p. I-3805.
- CJCE, 19 janvier 1994, *Association pour la protection des animaux sauvages et autres c/ Préfet de Maine-et-Loire et Préfet de Loire-Atlantique*, aff. C-435/92, rec. CJCE, p. I-00067.
- CJCE, 17 mars 1993, *Commission c/ Conseil*, aff. C-155/91, rec. CJCE, p. I-939.
- CJCE, 9 juillet 1992, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-2/90, rec. CJCE, p. I-04431.
- CJCE, 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova Spa c/ Siderurgica Gabrieli Spa*, aff. C-179/90, rec. CJCE, p. I-5889 ; MATTEI-DAWANCE Geneviève et REZENTHEL Robert, « L'aménagement du régime de la manutention portuaire : droit interne et droit communautaire », *RFDA*, 1993 p. 356-365.
- CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90, rec. CJCE, 1991, p. I-1979.
- CJCE, 28 février 1991, *Delimitis c/ Henninger*, aff. C-234/89, rec. CJCE 1991, p. I-935.
- CJCE, 28 février 1991, *Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-57/89, rec. CJCE, p. I-883.
- CJCE, 28 mars 1990, *Procédures pénales c. Vessoso et Zanetti*, aff. C-208/88 et 207/88, rec. CJCE, p. I-1461.
- CJCE, 22 juillet 1984, *Hydrotherm*, aff. 170/83, rec. CJCE, p. I-2999.
- CJCE, 19 janvier 1982, *Becker c/ Finanzamt Münster – Innenstadt*, aff. C-8/81, rec. CJCE, p. 53.
- CJCE, 10 juillet 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato c/ Ariete SpA*, aff. 811/79, rec. CJCE, p. 2545.

- CJCE, 25 octobre 1977, *Metro c/ Commission*, aff. C-26/76, rec. CJCE, p. 1875.
- CJCE, 3 février 1977, *Luigi Benedetti c/ Munari Filli Sas*, aff. 52/76, rec. CJCE, p. 163.
- CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn c. Home office*, aff. C-41/74, rec. CJCE, p. 1337.
- CJCE, 30 janvier 1974, *BRT c/ Sabam*, aff. 127/73, rec. CJCE, p. I-51.
- CJCE, 14 juillet 1971, *Muller et autres*, aff. 10-71, rec. CJCE, p. 723.
- CJCE, 6 octobre 1970, *Franz Grad c/ Finanzamt Traunstein - Q.P. Finanzgericht de Munich*, aff. C-9/70, rec. CJCE, p. 825.
- CJCE, 30 juin 1966, *La technique minière c/ Maschinenbau Ulm*, aff. 56/65, rec. CJCE, p. 337.
- CJCE, 13 juillet 1962, *Mannesman*, aff. 19/61, rec. CJCE, p. 675.
- CJCE, 6 avril 1962, *Bosch*, aff. 13/61, rec. CJCE, p. I-89.

8.3. Jurisprudence française

8.3.1. Conseil Constitutionnel

- CC, 19 juin 2008, *Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*, n° 2008-564 DC, JO n° 148, 26 juin 2008, p. 10228.
- CC, 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, n° 2005-516 DC, JO, 14 juillet 2005, p. 11589.
- CC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, n° 2005-514 DC, JO, 4 mai 2005, p. 7702.
- CC, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, n° 2005-513 DC ; FÂTOME Etienne, « Le régime juridique des biens affectés au service public », *AJDA*, n° 4, 30 janvier 2006, p. 178-183.
- CC, 24 mars 2005, sur requêtes de MM. Hauchemaille et Meyet, rec. CC, p. 56, JO, 31 mars 2005, p. 5834.
- CC, 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, n° 2002-465 DC, rec. CC, p. 43 ; JO, 18 janvier 2003, p. 1084.

- CC, 16 janvier 2001, *Archéologie préventive*, n° 2001-439 DC ; JO, 18 janvier 2001, p. 931.
- CC, 28 décembre 2000, *Loi de finance rectificative pour 2000*, n° 2000-441 DC, JO, 30 décembre 2000, p. 21172 ; PHILIP Loïc, *RFDC*, n° 45, 2001, p. 144 ; comm. MATHIEU Bertrand, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, mars-septembre 2003, p. 148-149.
- CC, 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale*, n° 2000-437 DC, rec. CC, p. 190 ; JO, 24 décembre 2000, p. 20576.
- CC, 7 décembre 2000, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain*, n° 2000-436 DC, JO, 14 décembre 2000, p. 19840 ; SCHOETTL Jean-Eric, « Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain », *AJDA*, n° 1, 20 janvier 2001, p. 18-26 ; TREMEAU Jérôme, « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *BJDU*, n° 3, juillet 2001, p. 146-154.
- CC, 27 juillet 2000, *Communication audiovisuelle*, n° 2000-433 DC, rec. CC, p. 121.
- CC, 13 janvier 2000, *Réduction du temps de travail*, n° 99-423 DC, rec. CC, p. 33.
- CC, 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, n° 98-401 DC, rec. CC, p. 258 ; JO, 14 juin 1998, p. 9033.
- CC, 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, n° 97-388 DC, rec. CC, p. 31 ; *RJC*, p. -701 ; JO, 26 mars 1997, p. 4661.
- CC, 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, n° 94-359, rec. CC, p. 176 ; *RJC*, p. I-630 ; JO, 21 janvier 1995, p. 1166 ; Comm. PAULIAT Hélène, « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, p. 283-287.
- CC, 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, n° 89-254 DC, rec. CC, p. 41 ; *RJC*, p. I-352 ; JO, 5 juillet 1989, p. 8382.
- CC, 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, n° 85-200 DC, rec. CC, p. 9 ; *RJC*, p. I-245 ; JO, 18 janvier 1986, p. 920. ; note GAUDEMET Yves, « Une nouvelle dimension du principe d'égalité devant la contribution publique? », *Dr. Soc.*, 1986, p. 372.
- CC, 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, n° 85-189 DC, rec. CC, p. 49 ; *RJC*, p. I-224 ; JO, 19 juillet 1985, p. 8200.

- CC, 30 décembre 1982, *Loi d'orientation des transports intérieurs*, n° 82-150 DC, *RJC*, p. I-140 ; *JO*, 31 décembre 1982, p. 4033 ; Voir aussi CC, 16 janvier 1986, *Cumul emploi-retraite*, n° 85-200 (*RJC*, I-p.245) et CC, 20 juin 1998, *Loi sur les 35 heures (I)*, n° 98-401, *RJC*, p. I-760.

- CC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, n° 81-132 DC, rec. CC, p. 18 ; note HAMON Léo, *D.*, 1983, p. 169-176 ; note RIVERO Jean, « Ni lu, ni compris ? », *AJDA*, 1982, p. 209-214 ; FAVOREU Louis, « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », *RDP*, 1982, p. 377-433.

- CC, 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, n° 74-54 DC, rec. CC, p. 19 ; *RJC*, p. I-30 ; *JO*, 16 janvier 1975, p. 671.

8.3.2. Tribunal des conflits

- TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône c/Conseil des Prud'Hommes de Lyon, dit « Berkani »*, req. n° 3000.

- TC, 20 janvier 1986, *Coopérative agricole de déshydratation et de séchage de l'Arne et de la Retourne*, req. n° 2.420, rec. Leb., p. 446.

- TC., 21 janvier 1985, *Préfet, commissaire de la République Loire-Atlantique c/Syndicat FO des personnels du port autonome Nantes-Saint-Nazaire*, req. n° 02365 ; *DA*, 1985, comm. 157.

- TC, 23 mai 1927, *Sieurs Neveux et Kohler, S.*, 1927, 3, *jurisp.*, p. 94.

8.3.3. Juridictions administratives

Conseil d'Etat

- CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931 ; concl. AGUILA Yann, *Droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p. 19-31.

- CE, 7 mai 2008, *Association ornithologique et mammalogique de Saône et Loire*, req. n° 309285 ; Comm. TROUILLY Pascal, « Analyse des effets de l'équipement futur sur la faune et la flore », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 91.

- CE, 31 mars 2008, *Société normande de nettoyage*, req. n° 285690 ; BILLET Philippe, « Coordination entre demande de permis de construire et demande d'autorisation d'exploiter une installation classée », *JCP A*, n° 25, juin 2008, 2157 ; comm. TROUILLY Pascal, « Coordination de la procédure d'instruction du permis de construire et de la procédure d'autorisation d'exploiter une installation

classée », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 82 ; *Droit de l'environnement*, n° 158, mai 2008, Panorama, p. 3.

- CE, 17 mars 2008, *M. et Mme A.*, req. n° 304050 ; *Droit de l'environnement*, n° 157, avril 2008, Panorama de jurisprudence, p. III.

- CE, 22 février 2008, *Société générale d'archives*, req. n° 252514 ; comm. GILLIG David, « Responsabilité pour faute de l'Etat en raison de l'illégalité d'une mise en demeure », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 84.

- CE, 28 décembre 2007, *M. Denis B.*, req. n° 278225 ; GILLIG David, « La circonstance que les risques qu'un projet de construction comporte pour la sécurité ou la salubrité publique, seraient liés à une activité régie par la législation relative aux installations classées ne fait pas obstacle, par elle-même, à la délivrance d'un permis de construire », *Environnement*, n° 3, mars 2008, comm. 54.

- CE, 26 octobre 2007, *M. Serge F. et a.*, req. n° 299883 ; comm. FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 11.

- CE, 7 août 2007, *Société Garnier et Fils*, req. n° 302021 ; comm. GILLIG David, « Avis défavorable du Conseil départemental d'hygiène et compétence liée du préfet », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, comm. 193 ; *Environnement magazine*, n° 1662, novembre 2007, p. 45.

- CE, 26 juillet 2007, *Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable*, req. n° 291874 ; comm. GILLIG David, « Responsabilité de l'Etat en cas de suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 11, novembre 2007, comm. 197.

- CE, 13 juillet 2007, *Commune de Taverny*, req. n° 293210 ; GILLIG David, « En s'abstenant de faire 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'Etat. Mais la faute commise par la commune, victime du dommage, peut l'exonérer partiellement », *Environnement*, octobre 2007, n° 10, comm. 185 ; comm. BILLET Philippe, « Police et responsabilités partagées en matière d'installations classées et de déchets », *JCP A*, n° 31-35, 30 juillet 2007, comm. n° 2202, p. 21-23.

- CE, 9 juillet 2007, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req. n° 288367 ; concl. GUYOMAR Mattias, « Le pouvoir de mise en demeure du préfet est-il discrétionnaire ? », *BDEI*, n° 11, septembre 2007, p. 35-38.

- CE, 27 juin 2007, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières TOS*, req. n° 297531 ; comm. FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 12, décembre 2007, Chron. 1, p. 14-19 ; *JCP E*, n° 39, 17 septembre 2007, p. 34.

- CE, 23 mai 2007, *Communauté d'agglomération de l'Ouest de l'étang de Berre et ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 295797 et n° 296205 ; CARTON Olivier, « De l'usage du référé à l'encontre d'une autorisation d'exploitation d'une installation de stockage de déchets », *BDEI*, n° 11, septembre 2007, p. 15-18 ; *Environnement magazine*, n° 1659, juillet-août 2007, p. 39.
- CE, 12 mars 2007, *Ministre de l'écologie et du Développement Durable c/ M. et Mme A.*, req. n°294421 ; note BOREL Jean-Victor et DEL PRETE Didier, « L'étendue des pouvoirs de police spéciale du préfet en matière d'eau », *Droit de l'environnement*, n° 149, juin 2007, p. 151-153.
- CE, ord., 15 février 2007, *Ministre de l'Ecologie et du développement durable*, req. n° 294186 ; comm.BRAUD Xavier, « L'impossible urgence à suspendre en référé une autorisation d'installation classée », *Droit de l'environnement*, n° 150, juillet-août 2007, p. 179-181.
- CE, 11 janvier 2007, *Ministre de l'Ecologie c/ Société Barbazanges Tri Ouest*, req. n° 287674 ; BILLET Philippe, « Partages des polices et des responsabilités en matière d'élimination de déchets », *RJE*, n° 3/2007, p. 347-360 ; BILLET Philippe, « Elimination des déchets : polices et responsabilité d'élimination en concours », *JCP A*, n° 19, 7 mai 2007, p. 25-29 ; note DEHARBE David, « La compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », *Droit de l'environnement*, n° 147, avril 2007, p. 84-88 ; note FOURNEAU Nathalie et HOURCABIE Aymeric, « Confirmation de l'existence de deux blocs de compétence en matière de sites pollués », *BDEI*, n° 8, mars 2007, p. 53-58.
- CE, 27 septembre 2006, *Commune de Baalon*, req. n° 284022 ; note LEMAIRE Fabrice, « L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine », *AJDA*, n° 7, 19 février 2007, p. 385-390.
- CE, 4 août 2006, *Comité de réflexion, d'information et de lutte antinucléaire et association Réseau Sortir du nucléaire*, req. n° 254948 ; note GROS Manuel, « L'appréciation par le juge du principe de précaution et du principe de prévention », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 365-367.
- CE, 13 juillet 2006, *Société minière et industrielle de Rouge (SMIR)*, req. n° 281231 ; concl. AGUILA Yann, « Quel est le détenteur des déchets au sens de l'article L. 541-2 ? », *BDEI*, n° 6, novembre 2006, 56-58 ; note VERGNERIE Marie-Léonie et SCANVIC Frédéric, « Responsabilité en matière de déchets : du « pollueur-payeur » au « client double-payeur »? », *BDEI*, n° 9, juin 2007, p. 47-50.
- CE, 13 juillet 2006, *Association France Nature Environnement et autres*, req. n° 293764 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

- CE, 10 juillet 2006, *Apivir*, req n° 271835 ; note PRADA-BORDENAVE Emmanuelle, « La France ne peut pas imposer le bridage du moteur des véhicules », *AJDA*, n° 37, 6 novembre 2006, p. 2061-2064.

- CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, req. n° 282456 ; concl. GUYOMAR Mattias, « La Charte de l'environnement est-elle directement invocable ? », *BDEI*, n° 5, septembre 2006, p. 41-45 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.

- CE, 3 mai 2006, *Commune de Bollène*, req. n° 262046 ; note DEGUERGUE Maryse, « La garde dans les dommages de travaux publics », *AJDA*, n° 4, 29 janvier 2007, p. 206-210.

- CE, 6 avril 2006, *Ligue pour la protection des oiseaux*, req. n° 283103 ; Chron. LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Premières précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement », *AJDA*, n° 29, 2006, p.1584-1592.

- CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres*, req. n° 288460, 288465, 288474, 288485 ; CLAMOUR Guylain, « Une autre facette de l'arrêt KPMG : l'effet utile du droit communautaire de la concurrence », *Revue Lamy Concurrence*, n° 2006/9, n° 647.

- CE, ord., 9 février 2006, *Ligue pour la préservation de la faune sauvage*, req. n° 289942 ; comm. FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 11.

- CE, 28 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n° 277128 ; note BOREL Jean-Victor, « Incinérateurs de déchets ménagers : un débat public toujours impossible », *Droit de l'environnement*, n° 139, juin 2006, p. 159-161.

- CE, Ass., 16 décembre 2005, *Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité c/ Syndicat national des huissiers de justice*, req. n° 259584 ; « Le juge administratif peut constater l'abrogation implicite d'une loi », *DA*, 1er février 2006, n° 2, p. 30-31 ; STAHL Jacques-Henri, *RJEP*, 1er mars 2006, n° 629, p. 128-137 ; DEYGAS Serge, « Pouvoirs du juge », *Procédures*, 1er mars 2006, n° 3, p. 20-21.

- CE, 23 novembre 2005, *Commune de Nice*, req. n° 262105, *SA Nissarenas*, req. n° 262945 ; note GILLIG David, « Application du principe d'indépendance des législations », *Environnement*, n° 2, février 2006, comm. 23.

- CE, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 266564 ; note TROUILLY Pascal, *Environnement*, décembre 2005, p. 23-24 ; NAIM-GESBERT Eric, « Du droit à réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 94-97 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi », *AJDA*, n° 3, 23 janvier 2006, p. 142-146.

- CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, req. n° 259205 ; chron. LANDAIS Claire et LENICAS Frédéric, « Une nouvelle assise pour la police des édifices menaçant ruine ? », *AJDA*, n° 7, 20 février 2006, p. 263-365.

- CE, 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza*, req. n° 247976 ; QUIRINY Bernard, « Les pollutions industrielles prescrites par trente ans », *D.*, n° 44, 12 décembre 2005, p. 3075-3078 ; GUYOMAR Mattias, « Sites pollués : la charge financière de la remise en état est-elle prescriptible ? », *BDEI*, n° 4, octobre 2005, p. 15-18 ; comm. GROS Manuel et DEHARBE David, « Prescrire la dépollution ? », *Droit de l'environnement*, n° 132, octobre 2005, p. 219-226 ; TROUILLY Pascal, « Remise en état ; Obligation de remise en état du site et prescription de l'action de l'Administration », *Environnement*, n° 10, Octobre 2005, p. 25-26 ; LANDAIS Claire et LENICA Frédéric, « L'obligation de remise en état des sites à la charge des exploitants d'installations classées prescrite par trente ans », *AJDA*, n° 33, 3 octobre 2005, p. 1829-1834 ; note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 5, septembre 2005, p. 1075-1076 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Installations classées, sols pollués et prescription trentenaire de l'obligation de dépollution », *LPA*, n° 190, 23 septembre 2005, p. 5-11.

- CE, 15 juin 2005, *Département de la Corse du Sud*, n° 266970 ; Billet Philippe, « Catastrophes naturelles : les collectivités locales en mal d'assurance », *JCP A*, n° 45, 7 novembre 2005, 1354, p. 1647-1648.

- CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Telecom*, req. n° 248233 ; concl. AGUILA Yann, « Le principe de précaution n'est pas applicable en droit de l'urbanisme », *AJDA*, n° 21, 6 juin 2005, p. 1191-1196.

- CE, 11 février 2005, *Société Refinal Industries SA*, n° 237870 ; GILLIG David, « Changement d'exploitant et changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation : une frontière parfois difficile à délimiter », *Environnement*, mai 2005, p. 29-31 ; *Environnement magazine*, n° 1636, avril 2005, p. 43.

- CE, 10 janvier 2005, *Société Sofiservice*, req. n° 252307 ; concl. AGUILA Yann, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption ? », *BDEI*, n° 3, juillet 2005, p. 28-31 ; COURTIN Michel, « Sur qui pèse l'obligation de remise en état en cas d'absorption de la société exploitante ? », *BDEI*, n° 2, avril 2005, p. 15-17 ; PELISSIER Gilles, « Les obligations de remise en état d'un site pollué après cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement sont mises à la charge de l'exploitant, y compris si la société qui assurait l'exploitation du site a disparu avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976 », *JCP A*, n° 9, 28 février 2005, p. 440-441 ; note TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 2, mars 2005, p. 449-450.

- CE, 5 janvier 2005, *Mademoiselle Desprez, Monsieur Baillard*, req. n° 257341 ; BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : la patience est de mise », *AJDA*, n° 15, 18 avril 2005, p. 845-850.

- CE, 29 décembre 2004, *SCI Desjardins KB c/ HLM de la ville de Pantin*, req. n° 259.855, DONNAT Francis, « Les conséquences d'une opération de préemption déclarée illégale », *RDI*, mars-avril 2005, p. 107-108.

- CE, 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine*, req. n° 257/804, *AJDA* 2005, p. 10 ; « Les servitudes résultants de l'identification d'un risque naturel ne donnent pas lieu à indemnisation », *RDI*, mars-avril 2005, p. 141-143.

- CE, 19 novembre 2004, *SARL Centrales des carrières*, req. n° 263444 ; note GILLIG David, « Installations classées et charte d'un parc naturel régional », *Environnement*, n° 3, mars 2005, comm. 22, p. 26-27.

- CE, 17 novembre 2004, *Société Générale d'Archives*, req. n° 252514 ; BRAUD François et MOUSTARDIER Alexandre, « Les limites à l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée », *AJDA*, n° 12, 28 mars 2005, p. 675-679 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Impossibilité de poursuivre le propriétaire du site d'exploitation d'une installation classée en vue de la remise en état de celui-ci », *RDI*, janvier-février 2005, p. 36-39 ; *Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, panorama de jurisprudence, p. I ; BILLET Philippe, « La guerre des polices n'aura plus lieu », *JCP A*, n° 16, 18 avril 2005, n° 1176, p. 668-671.

- CE, 22 octobre 2004, *Société française de meunerie*, req. n° 242323, *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, panorama de jurisprudence, p. I ; FUCHS Olivier, « La recevabilité des recours des tiers installés postérieurement à l'autorisation d'exploitation d'une installation classée », *Droit de l'environnement*, n° 127, avril 2005, p. 67.

- CE, 4 octobre 2004, *SARL C.H.T c/ Société SEMAGEST*, req. n° 259525 ; REZENTHEL Robert et REBUFAT-FRILET Geneviève, *DMF*, n° 657, p. 278-288.

- CE, 15 septembre 2004, *SARL Lecouffe Darras*, req. n° 230665 ; SOLER-COUTEAUX Pierre, « La légalité d'une autorisation d'exploitation d'une installation classée doit être appréciée au regard des dispositions du document local d'urbanisme applicable au terrain d'assiette de ladite installation », *RDI*, mars-avril 2005, p. 139 ; *AJDA*, 2004, p. 2471 ; note ERSTEIN Lucienne, *Collectivités territoriales-Intercommunalité*, 2004, n° 238 ; note GILLIG David, *Environnement*, n° 11, novembre 2004, n° 110, p. 25-26 ; *Droit de l'environnement*, n° 123, novembre 2004, panorama de jurisprudence, p. I.

- CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, req. n° 243801 ; note TREBULLE François-Guy, « Rôle du préfet en matière d'installations classées », *AJDA*, n° 11, 21 mars 2005, p. 610-612 ; GILLIG David, *Environnement*, n° 12, 1er décembre 2004, comm. 119, p. 17-18.

- CE, 30 juin 2004, *Département de la Vendée*, req. n° 250124 ; NICINSKI Sophie, « Les conditions d'accès à un ponton au risque des règles de la concurrence », *AJDA*, n° 40, 22 novembre 2004, p. 2210-2215.

- CE, 23 juin 2004, *Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) de la Ville au Guichou*, req. n° 247626 ; concl. GLASER Emmanuel, « Autorisation d'exploitation d'une installation classée : capacités techniques et financières », *AJDA* 2004, p. 2059 ; TROUILLY Pascal, « Justification par l'exploitant de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 10, 1er octobre 2004, comm. 93 ; E.G., « Condition de régularisation d'une installation classée », *DA*, 1er octobre 2004, n° 10, comm. 147, p. 36-37 ; GILLIG David, *LPA*, n°8, 12 janv. 2005, p. 19-20.

- CE, 30 juin 2004, *Société Azko Nobel*, rec. Leb., p. 280.

- CE, 20 avril 2004, *Société Bouygues Telecom*, n° 248233 ; BENOIT Lilian, « Le principe de précaution ne s'applique pas en droit de l'urbanisme », *Environnement*, juin 2005, p. 26-27.

- CE, 12 décembre 2003, *Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale*, req. n° 243430 ; SEILLER Bertrand, « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA*, n° 14, 12 avril 2004, p. 761-766 ; M. H., « Un nouveau principe général du droit : l'obligation de publier les règlements », *AJDA*, n° 8, 1er mars 2004, p. 442-444 ; ROUAULT Marie-Christine, « Un nouveau principe général du droit : l'obligation pour l'autorité administrative de publier dans un délai raisonnable les règlements qu'elle édicte », *JCP A*, n° 9, 23 février 2004, n° 1134.

- CE, 3 décembre 2003, *Sté Poderval les innovations mécaniques*, req. n° 236901 ; TROUILLY Pascal, *Environnement* 2004, comm. 25 ; TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, *Chronique environnement*, *RDI*, n° 5, septembre 2004, p. 426-435.

- CE, 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, req. n° 238349, rec. Leb., p. 464 ; note DEFFIGIER Clotilde., « La responsabilité en matière de police des bruits du voisinage », *AJDA*, 2004, p. 988.

- CE, 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 218217 ; concl. OLSON Terry, « Les limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale », *AJDA*, 2003, p. 2164 ; WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *Gaz. Pal.*, n° 327, 23 et 24 novembre 2005, p. 15-20 ; ROMI Raphaël, « Les pouvoirs du maire en matière de gestion des risques industriels », *Droit de l'environnement*, n° 116, mars 2004, p. 35 ; note BILLET Philippe, *JCP A*, n° 50, 8 décembre 2003, n° 2109, p. 1640-1641 ; *Journal des maires*, novembre 2003, p.116-119.

- CE, 29 septembre 2003, *Leblay*, req. n° 240938 ; concl. GUYOMAR Mattias, « Quel est le sort de la créance de remise en état en cas de liquidation judiciaire ? », *BDEI*, n° 1, février 2004, p. 34-37 ; TREBULLE François-Guy, JEGOUZO Yves et FONBAUSTIER Laurent, *Chronique environnement*, *RDI*, n° 5, septembre 2004, p. 426-435.

- CE, 29 septembre 2003, *Garnier*, req. n° 240663 ; GUYOMAR Mattias, « Quel est le sort de la créance de remise en état en cas de liquidation judiciaire ? », *BDEI*, n° 1, février 2007, p. 34-37.
- CE, Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a.*, req. n° 215957 ; *D.*, 2003, p. 2527 ; note GILLIG David, *Environnement*, n° 10, 1er octobre 2003, comm. 84, p. 16-17 ; BON Pierre, « La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées, problèmes de fond », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2004, p. 151 ; DONNAT Francis et CASAS Didier, *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *AJDA*, n° 34, 13 octobre 2003, p. 1815-1819 ; GUETTIER Christophe, *Chronique de jurisprudence administrative*, *RDP*, 2003, p. 400 ; BOUMEDIENE Malik, « L'admission par le Conseil d'État de la responsabilité de l'État du fait de l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *LPA*, 16 décembre 2003, p. 11 ; CARIUS Manuel, « Dommages aux cultures : espèces protégées mais État responsable », *LPA*, 23 avril 2004, p. 8.
- CE, 2 juillet 2003, *Commune de Collioure*, req. n° 257971 ; MARKUS Jean-Paul, « Police des ports et atteinte à la liberté d'entreprendre », *AJDA*, n° 41, 1er décembre 2003, p. 2218-2221.
- CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, req. n° 233119, rec. Leb., tables, p. 1031.
- CE, 23 mai 2003, *Chabba*, req. n° 244663, rec. Leb., p. 240.
- CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (SIPPEREC)*, req. n° 189191, rec. Leb., p. 144 ; SUBRA DE BIEUSSES Pierre, « La double illégalité des règles d'implantation des infrastructures de télécommunications sur le domaine routier et autoroutier », *AJDA*, n° 36, 27 octobre 2003, p. 1935-1939 ; SOULIE Julien, « Le domaine public: une catégorie juridique protégée ? », *RFDA*, n° 5, septembre 2003, p. 903-909.
- CE, Avis, 28 janvier 2003, req. n° 365548 ; BLANC Hubert, « Quelle est l'autorité de police sur le territoire d'un port ? », *AJDA*, n° 22, 16 juin 2003, p. 1167-1171.
- CE, 2 octobre 2002, *Ministre de l'équipement, du transport et du logement c/ Epoux Grondin*, req. n° 232720 ; *AJDA*, n° 3, 27 janvier 2003, p. 143
- CE, ord., 16 septembre 2002, *EURL La Cour des miracles*, req. n° 250313 ; SOULIE Julien, « Consécration et portée de la liberté communale de gestion du domaine public », *JCP G*, n° 10, 5 mars 2003, II, n° 10037, p. 406-409.
- CE, ord., 25 avril 2002, *Société Saria Industries*, n° 245514 ; note FARO Alexandre, « Référé-liberté : pas d'atteinte à la liberté d'entreprendre pour l'exploitant qui ne respecte pas les prescriptions de son autorisation », *Environnement*, n° 8-9, août 2002, comm. n° 109, p. 19-20.

- CE, 10 avril 2002, *SARL SOMATOUR*, req. n° 223100 ; REZENTHEL Robert, « Quand le préfet use de son pouvoir en matière de police portuaire pour supprimer un monopole de fait relatif à l'utilisation d'un appontement », *DMF*, n° 629, septembre 2002, p. 771-777 ; DELELIS Philippe, « Effet sur les contrats de mesures de police administrative », *Contrats et Marchés publics*, n° 6, juin 2002, p. 25-26.
- CE, 5 avril 2002, *Association de défense de l'environnement Gimontois*, req. n° 214726 ; *La Quinzaine juridique*, 10 juin 2002, n° 228, p. 11.
- CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell*, req. n° 235345 ; note BARALLE Jean-Pierre, « Référé-suspension: Appréciation de la condition d'urgence », *Droit de l'environnement*, avril 2002, n° 97, p. 84-86.
- CE, 9 mai 2001, *Commune de Saint-Chéron*, req. n° 20991 et n° 210626.
- CE, Sect., avis, 22 novembre 2000, *Société L et P publicité*, req. n° 223645 ; concl. AUSTRY Stéphane, *RFDA*, n° 4, août 2001, p. 872-884 ; GUETTIER Christophe, *RDP*, n° 2, avril 2001, p. 393-399 ; ALBERT Nathalie, « Police administrative et droit de la concurrence: les liaisons dangereuses », *D.*, n° 26, 5 juillet 2001, p. 2110-2216.
- CE, 28 juillet 2000, *Port autonome de Nantes Saint-Nazaire*, req. n° 135835 ; REZENTHEL Robert, *DMF*, n° 613, mars 2001, p. 232-243.
- CE, 17 novembre 1999, *Société Sud-Loire Automobile*, req. n° 188753.
- CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna-Daoulas*, req. n° 198578 et 198579 ; concl. TOUVET Laurent, *BJDU*, n° 5/99, p. 341
- CE, 20 juin 1999, *Sarfati*, req. n° 192935, rec. Leb., p. 222.
- CE, 26 mars 1999, *Société EDA*, req. n° 202260, rec. Leb., p. 96 ; concl. STAHL Jacques-Henri, *AJDA* n° 5, 20 mai 1999, p. 427-435 ; BAZEX Michel, « Conséquences de l'introduction de la règle de concurrence dans le contentieux administratif », *AJDA* n° 5, 20 mai 1999, p. 435-438 ; MARKUS Jean-Paul, *D.*, n° 9, 2 mars 2000, p. 204-208 ; MANSON Stéphane, *RDP*, n° 5, septembre 1999, p. 1545-1569.
- CE, 6 janvier 1999, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS)*, req. n° 161403 ; REZENTHEL Robert, « Extension portuaire et protection des oiseaux », *DMF*, n° 592, avril 1999, p. 364-370.
- CE, 18 novembre 1998, *M. Jaeger*, req. n° 161612 ; DEHARBE David, *Le droit de l'environnement industriel, 10 ans de jurisprudence*, Litec, coll. Affaires Finances, 2002, Paris, n° 91 ; BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », *Gaz. Pal.*, n° 154, 3 juin 2001, p. 11-16 ; *DA* 1999, p. 9 ; note FONTBONNE Gérard, « Sites pollués et dépôts de déchets: Quid du propriétaire ou du détenteur ? », *Droit de l'environnement*, n° 67, avril 1999, p. 6-7 ; note COURTIN,

BDEI, n° 2/1999, p. 16. Confirme TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507.

- CE, 16 novembre 1998, *Ministre de l'environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes*, req. n° 182816, rec. Leb. p. 411.

- CE, Sect., 3 juillet 1998, *Bitouzet*, req. n° 158592 ; comm. RAYNAUD Fabien et FOMBEUR Pascal, « Compatibilité du principe de l'absence d'indemnisation des servitudes d'urbanisme avec l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, n° 7-8, 20 juillet 1998, p. 570-575.

- CE, Sect., 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, req. n° 164012, rec. Leb., p. 185.

- CE, Sect. 13 mars 1998, *Améon*, req. n° 89370, rec. Leb., p. 82.

- CE, 6 février 1998, *M. Deher c/ Président du Conseil général de la Guadeloupe*, req. n° 159512.

- CE, 21 janvier 1998, *Ministre de l'environnement c/ Plan*, req. n° 157353, rec. Leb., p. 29.

- CE, 8 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, rec. Leb., p. 482.

- CE, 8 septembre 1997, *SARL Serachrom*, req. n° 121904, rec. Leb. p. 950 ; *JCP A*, novembre 1997, p.16 ; BOIVIN Jean-Pierre, « Les bienheureux responsables de l'obligation de remise en état : un cercle qui s'élargit », *BDEI*, n° 2, mai 1998, p. 24-36.

- CE, 20 juin 1997, *Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions*, req. n° 172761 (inédit).

- CE, Sect., 20 juin 1997, *Theux*, req. n° 139495, rec. Leb. p. 253.

- CE, 30 avril 1997, *Commune de Quevillon*, req. n° 159224 ; *DA*, n° 262, 1997.

- CE, 21 février 1997, *Ministre de l'environnement c/ SA Wattelez*, req. n° 160787 ; CARLIER Erik, « Qui est responsable de la remise en état d'un site pollué ? », *Droit de l'environnement*, n° 47, avril 1997, p. 5-7.

- CE, 21 février 1997, *SCI Les Peupliers*, req. n° 160250, *RJE* 1997, p. 582 ; CARLIER Erik, *Droit de l'environnement*, n° 47, avril 1997, p. 5.

- CE, 8 janvier 1997, *Association pour la défense des habitants des Essarts et autres riverains*, req. n° 163035 et 165123.

- CE, 18 décembre 1996, *Société Omya*, req. n° 156270, rec. Leb., p. 498.

- CE, 22 mars 1996, *Groupement agricole d'exploitation en commun du Vieux-Bougy*, req. n° 128923 ; DENIS-LINTON Martine, « Installation classée, contrôle du juge de cassation », *RJE*, n° 3, septembre 1996, p. 325-329.
- CE, 8 mars 1996, *Port autonome de Nantes Saint-Nazaire, Commune de Donges*, req. n° 161383 et 161548 ; *DA*, n° 344, 1996, p. 1207.
- CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, req. n° 136727, rec. Leb., p. 372 ; oncl. FRYDMAN, *RFDA*, 1995, p. 1204 ; Chron., STAHL Jacques-Henri et CHAUVAUX Didier, *AJDA*, n° 12, 20 décembre 1995, p. 878-882 ; note LEBRETON G., *D.* 1996, p. 177 ; Note HAMON F., *JCP*, 1996, II, 22630 ; note GROS Manuel et FROMENT Jean-Charles, *RDP*, n° 2, avril 1996, p. 536-538.
- CE, 12 avril 1995, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, n° 137300, rec. Leb. p. 162 ; note HOSTIOU René, « Supériorité de l'appropriation publique sur la propriété privée en tant qu'instrument de sauvegarde de l'environnement littoral », *AJDA*, 1995, p. 660.
- CE, 8 mars 1995, *Association les Amis de la Terre c/ Société Péchiney-Ugine-Kuhlmann*, req. n° 24557, rec. Leb. p. 73
- CE, 1^{er} février 1995, *Préfet de la Meuse*, req. n° 127969 ; concl. BACHELIER Gilles, « Une personne publique peut-elle déclasser un bien qui n'est plus affecté à un service public alors qu'elle a décidé de l'affecter à un autre service public ? », *LPA*, n° 12, 26 janvier 1996, p. 4-6.
- CE, 20 mai 1994, *Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes*, req. n° 107878 ; *BJDU*, 1994/5, p. 42 ; *RDP* 1996, p. 287.
- CE 8 mars 1993, *SARL Villedieu Pneus*, req. n° 119801, rec. Leb. Tables, p. 759 et 930.
- CE, 3 février 1992, *Commune de Soulom*, req. n° 107 037, rec. Leb. p. 52.
- CE, 20 mars 1991, *SARL Rodanet*, req. n° 83776 (inédit).
- CE, 15 octobre 1990, *Province de la Hollande septentrionale*, req. n°80523, rec. Leb. p. 277.
- CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*, req. n° 58657, rec. Leb. p. 251.
- CE, 20 octobre 1989, *Roujansky*, req. n° 108303 ; concl. FRYDMAN, *JCP G.*, 1989, II, 21371 ; *RFDA*, 1989, p. 993.
- CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, req. n° 108243, rec. Leb. p. 190.
- CE, 18 octobre 1989, *Cazier* ; *DA*, n° 670, 1989.

- CE, Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, req. n° 74052, rec. Leb. p. 44.
- CE, 6 mars 1987, *Sainte-Rose*, req. n° 50475; *RJE*, 1998, p. 171.
- CE, 11 avril 1986, *Ministère de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, req. n° 62234, rec. Leb. p.89 ; *RJE* n° 2-3/1986, p. 292.
- CE, 11 avril 1986, *Ministre des Transports c/ Daney, Mme Giret, syndicat des pilotes de la Gironde et M. Nebout*, rec. Leb. p. 88 ; TERNEYRE Philippe, *RFDA*, n° 1, janvier-février 1987, p. 44-49.
- CE, 7 février 1986, *Colombet*, req. n° 36746, rec. Leb. p. 29 ; concl. DANDELLOT, *RDP*, 1968, p. 1161 ; THALINEAU Joël, « La valeur des grands principes », *Droit de l'environnement*, n° 26, juillet 1994, p. 17-19.
- CE, 7 mars 1986, *Ministre de l'industrie c/ Compagnie Générale des matières nucléaire (COGEMA)*, req. n° 49664, rec. Leb. p. 66 ; *RJE*, ° 2-3, 1986, p. 281.
- CE, 7 février 1986, *Colombet*, req. n° 36746, rec. Leb., p. 29.
- CE, 15 janvier 1986, *Société PEC Engineering*, req. n° 47836, rec. Leb., p. 626.
- CE, 20 mars 1985, *Marques*, req. n° 36419 et 36926, rec. Leb., p. 691.
- CE, 7 novembre 1984, *Société civile d'ingenierie Coteba*, req. n° 44710, rec. Leb., p. 351.
- CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, req. n° 28467, rec. Leb. p. 481.
- CE, 22 juin 1984, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports chargé de la mer*, req. n° 53630.
- CE, 30 septembre 1983, *SARL COMEXP*, req. n° 26611, rec. Leb. p. 393 ; *Gaz. Pal.* 1982, 2, p. 212.
- CE, Sect., 26 juillet 1982, *Ministre du budget c/ établissement public « Port autonome de Bordeaux »*, req. n° 16957, rec. Leb., p. 293 ; REZENTHEL Robert, *DMF*, Tome XXXIV, 1982, p. 724-729.
- CE, 2 juillet 1982, *Huglo et Lepage-Jessua*, req. n° 25288 et 25323, rec. Leb., p. 257.
- CE, 23 avril 1982, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, req. n° 23290.

- CE Sect. 9 octobre 1981, *Chambre de commerce et d'industrie de Toulon et du Var*, req. n° 11151 ; TIBERGHIEU Frédéric et LASSERRE Bruno, *Chronique générale de jurisprudence, AJDA*, n° 12, 20 décembre 1981, p. 579-582.
- CE, Avis, 16 octobre 1980, n° 327-217 ; *RDI*, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 309.
- CE, 23 févr. 1979, *Ministère de l'équipement c/ Association des amis des chemins de ronde*, rec. Leb., p. 75.
- CE, Ass., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*, req. n° 11604, rec. Leb. p. 524.
- CE, 24 mars 1978, *Société « la Quinoléine et ses dérivés »*, req. n° 01291, rec. Leb. p. 156.
- CE, 28 octobre 1977, *Commune de Merfy*, req. n° 95537, 01493, rec. Leb., p. 406.
- CE, 12 janvier 1977, *Epoux Poussier*, req. n° 99062.
- CE, 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, rec. Leb., p. 325.
- CE, 26 juin 1974, *Port autonome de Marseille*, req. n° 85687, rec. Leb. p. 369.
- CE, 15 février 1974, *Ministre du développement industriel c/ Arnaud*, req. n° 87119, rec. Leb., p. 115.
- CE, Ass., 8 juin 1973, *Dame Peynet*, rec. Leb., p. 406.
- CE, 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes*, req. n° 78410 ; concl. ROUGEVIN-BAVILLE, *AJDA*, décembre 1972, II, p. 647-652.
- CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville-Nouvelle-Est*, req. n° 78825, rec. Leb. p. 409 ; concl. BRAIBANT Guy, *RA*, 1971, p. 422 ; chron. LABETOULLE et CABANNES, *AJDA*, 1971, p. 404 ; note LEMASURIER, *D.*, 1972, p. 194 ; WALINE Marcel, *RDP*, 1972, p. 454 ; HOMONT, *JCP G.*, 1971, II, p. 16873 ; VIROLE, *CJEG*, 1972, p. 38.
- CE, 29 novembre 1968, *Sieur Tallagrand*, req. n° 68938, rec. Leb., p. 607.
- CE, 15 mars 1968, *Commune de Cassis*, rec. Leb. p. 189.
- CE, Sect., 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de Semoules*, req. n° 62814, rec. Leb. p. 149.
- CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, req. n° 56871, 56872 et 56873, rec. Leb., p. 45.

- CE, 20 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques*, rec. Leb., p. 676.
- CE, Sect., 26 octobre 1962, *Consorts Olivier*, rec. Leb., p. 569.
- CE, Ass., 1er décembre 1961, *Lacombe*, rec. Leb., p. 674.
- CE, 24 novembre 1961, *Letisserand*, rec. Leb., p. 661.
- CE, Sect., 28 octobre 1960, *de Laboulaye*, rec. Leb., p.570 ; concl. HEUMANN, *AJ*, 1961, p. 20.
- CE, Sect., 12 février 1960, *Société Eky*, rec. Leb., p. 101 ; note VEDEL Georges, *JCP G*, 1960, II, n° 11 629 bis ; note L'HUILLIER, *D.*, 1960, p. 236.
- CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia » et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, rec. Leb., p. 693 ; *S.*, 1960, p. 94 ; chron. COMBARNOUS et GALABERT, *AJ*, 1960, I, p. 21 ; note WEIL Prosper, *D.*, 1960, p. 171 ; note MIMIN, *JCP G*, 1961, II, p. 11898 ; note JURET, *RA*, 1960, p. 31.
- CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922 ; Concl. Bernard, *RDP*, 1959, p. 1235 ; note WALINE Marcel, *RDP*, 1960, p. 802 ; Note LAVROFF D.-G., *D.* 1960, Jur. p. 191.
- CE, Ass., 11 mai 1959, *Dauphin*, rec. Leb., p. 294.
- CE, Sect., 17 avril 1959, *Sieur Abadie*, req. n° 22239, rec. Leb. p. 239.
- CE, 16 novembre 1956, *Société Désaveines*, rec. Leb., p.440 et CE, 16 novembre 1956, *Société des grandes tuileries Perrusson et Desfontaines*, rec. Leb., p. 441 ; WALINE Marcel, *RDP*, 1957, p. 529-539.
- CE, Sect., 19 octobre 1956, *Société le Béton*, rec. Leb. p. 375.
- CE, sect., 20 avril 1956, *Ministre de l'Agriculture c/Consorts Grimouard*, req. n° 33.961.
- CE, 4 juin 1954, *ENA*, rec. Leb., p. 338.
- CE, Ass., 12 décembre 1953, *Syndicat national des transporteurs aériens*, rec. Leb., p. 547 et CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, rec. Leb., p. 578.
- CE, 30 mai 1951, *Sieur Sempé*, rec. Leb., p. 297.
- CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, req. n° 01645, rec. Leb., p. 426.

- CE, 27 juin 1947, *Lephus*, rec. Leb., p. 291.
- CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, req. n°69751, rec. Leb., p. 133.
- CE, 5 mai 1944, *Compagnie Maritime de l'Afrique Orientale*, req. n° 66679, rec. Leb., p. 129.
- CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*, rec. Leb., p. 25.
- CE, 23 octobre 1936, *Union Parisienne des syndicats de l'imprimerie*, rec. Leb., p. 906.
- CE, 6 novembre 1936, *Arrighi*, rec. Leb., p. 966.
- CE, 29 janvier 1932, *Société des Autobus Antibois*, req. n° 99532, rec. Leb., p. 117.
- CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, rec. Leb. p. 789.
- CE, 8 août 1919, *Labonne*, req. n° 56377, rec. Leb., p.737.
- CE, 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, Rec. Leb., p. 909.
- CE, 4 mars 1910, *Thérond*, Rec. Leb., p. 193.
- CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, req. n° 10365, rec. Leb., p. 139.
- CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, req. n° 04749, rec. Leb., p. 275.
- CE, 11 janvier 1838, *Duchatellier c. le ministre des Finances*, req. n° 13059, rec. Leb., p. 16.

Cours Administratives d'Appel

- CAA Bordeaux, 10 juin 2008, *Fédération de pêche et de protection du milieu aquatique des Deux-Sèvres*, req. n° 06BX00747 ; comm. FEVRIER Jean-Marc, « La perte de richesse biologique n'est pas réparable », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2008, comm. 121.
- CAA Lyon, 1er avril 2008, *Société Delmonico-Dorel et ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 07LY01399 et 07LY01626 ; comm. TROUILLY Pascal, « Intérêt pour agir », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 96 ; *Droit de l'environnement*, n° 158, mai 2008, Panorama, p. 4.

- CAA Douai, 22 mars 2008, *Société Novergie*, req. n° 06DA01271 ; comm. LEPERS Jacques, « La qualité d'exploitant au sens de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement », *AJDA*, n° 29, 8 septembre 2008, p. 1609-1614.
- CAA Bordeaux, 7 février 2008, *SARL Imberty Le Bugue*, req. n° 05BX01635 ; comm GILLIG David, « Compétence liée du préfet pour refuser l'autorisation d'exploiter une installation classée », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 81.
- CAA Nancy, 10 déc. 2007, *Association Qualité de vie en milieu rural*, req. n° 06NC00111 ; GILLIG David, « L'appréciation par le juge administratif de l'intérêt à agir d'une association de protection de l'environnement contre une autorisation d'exploiter une installation classée », *Environnement*, n° 3, mars 2008, comm. 53.
- CAA Nantes, 4 décembre 2007, *Société civile immobilière Ardoisières de Maël-Carhaix*, req. n° 07NT00359 ; concl. ARTUS Didier, « Remise en état du site : le propriétaire n'est pas l'exploitant », *Droit de l'environnement*, n° 158, avril 2008, p. 16-18.
- CAA Douai, 18 octobre 2007, *Société INTRADIS*, req. n° 06DA01279 ; comm. TREBULLE François-Guy, « La situation du propriétaire non exploitant au regard de la dépollution du site », *RDI*, n° 2, mars 2008, p. 91-94.
- CAA Nancy, 2 août 2007, *M. Romain X. c/ Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable*, req. n° 05NC01103.
- CAA Bordeaux, 21 mai 2007, *Association pour l'environnement de Souilles et des alentours*, req. n° 03BX02106 ; comm. GILLIG David, « La responsabilité pour faute de l'Etat ne peut être mise en cause qu'en cas de carence fautive du préfet dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de la législation relative aux installations classées », *Environnement*, octobre 2007, n° 10, Comm. 180.
- CAA Nancy, 14 mai 2007, *Le comité de défense du poumon vert*, req. n° 06NC00262.
- CAA Versailles, 10 mai 2007, *Commune de Saint-Chéron c/ Mme Evenou et autres*, req. n° 05VE01492 ; Concl. PELISSIER Gilles, « Un maire peut-il faire usage de ses pouvoirs de police générale pour ordonner la dépollution d'un site ? », *BJCL*, n° 9/07, p. 653-655 ; Comm. LEPAGE Corinne, HUGLO Christian, MAITRE Marie-Pierre et MITEVA Eléna, « Sols pollués : les polices parallèles », *Environnement et technique*, n° 271, novembre 2007, p. 54-56 ; Comm. BILLET Philippe, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *JCP A*, n° 26, 25 juin 2007, comm. n° 2169.
- CAA Bordeaux, 7 mai 2007, *SCI CVG Immobilier*, req. n° 03BX01955 ; TREBULLE François-Guy, « La situation du propriétaire non exploitant au regard de la dépollution du site », *RDI*, n° 2, mars 2008, p. 91-94.
- CAA Bordeaux, 6 mars 2007, *Communauté urbaine de Bordeaux*, req. n° 04BX00628, *Environnement magazine*, n° 1657, mai 2007, p. 39.

- CAA Nancy, 29 janvier 2007, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 05NC00951, comm. 443, BEINEX Olivier, « Pouvoirs du préfet et respect du principe du contradictoire » *BDEI*, n° 10, juillet 2007, p. 27.
- CAA Bordeaux, 28 décembre 2006, *Association pour la défense de l'environnement à la Possession (ADEP) c/ Ministre des Finances, de l'Economie et de l'Industrie*, req. n° 02BX00529 ; note GILLIG David, « Installations classées et droit de la concurrence : des législations indépendantes », *Environnement*, n° 4, avril 2007, comm. 78.
- CAA Nancy, 4 décembre 2006, *Société Manulor*, req. n° 05NC00966 ; note LANOY Laurence, « Notion de détenteur de déchets : une nouvelle illustration jurisprudentielle », *BDEI*, mars 2007, n° 8, p. 22-23.
- CAA Douai, 30 novembre 2006, *SAS ICI C et P. France*, req. n° 06DA00013 ; *AJDA* 2007, p. 311.
- CAA Douai, 30 novembre 2006, *Ministère de l'Ecologie et du développement durable, SA VALNOR, Association « non à la décharge du bois des Loges »*, req. n° 05D01495, 05DA01507 ; comm. DEHARBE David et HICTER Eloïse, « Lieu et devoir de mémoire en droit des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 148, mai 2007, p. 121-123.
- CAA Lyon, 16 novembre 2006, *Société Carrières et Matériaux*, req. n° 03LY01778 et CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Société Toupnot*, req. n° 03BX01988 ; note BEINEIX Olivier, « Atténuation ou aggravation des prescriptions techniques par le juge administratif », *BDEI*, n° 8, mars 2007, p. 14-15.
- CAA Douai, 14 novembre 2006, *Sté Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 02DA00575 ; note GILLIG David, « La responsabilité sans faute de l'État peut être engagée en raison de la suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 2, 1er février 2007, comm. 29, p. 34-35.
- CAA Nantes, 14 novembre 2006, *Commune de Batz-sur-mer*, req. n° 04NT01323 ; *Droit de l'environnement*, n° 149, juin 2007, Panorama de jurisprudence, p. III.
- CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, *Marie-Hélène Carrey et a.*, req. n° 03BX02122 ; Note BEINEIX Olivier, « Annulation d'un arrêté d'autorisation pour défaut de justification des capacités techniques et financières », *BDEI*, mars 2007, n° 8, p. 14.
- CAA Nantes, 10 oct. 2006, *G.*, req. n° 05NT00783 ; note GILLIG David, « Concours entre police des déchets et des installations classées pour la protection de l'environnement », *Environnement*, n° 3, mars 2007, comm. 51.
- CAA Douai, 3 août 2006, *Xavier D.*, req. n° 05DA00676 ; note GILLIG David, « Nouvelle illustration du principe d'indépendance des législations », *Environnement*, décembre 2006, p. 21-22.

- CAA Lyon, 6 juillet 2006, *SA Rhodia Chimie*, req. n° 02LY01929, *Environnement magazine*, n° 1652, novembre 2006, p. 45.
- CAA Marseille, 17 mai 2006, *SANOP*, n° 06MA00755 ; BRAUD Xavier, « Modifier un document d'urbanisme peut empêcher l'implantation d'une installation classée, à condition...de ne pas le dire », *Droit de l'environnement*, n° 141, septembre 2006, p. 233-235 ; note FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, décembre 2006, p. 8-13.
- CAA Paris, 16 mai 2006, *Cts X.*, n° 03PA03031 ; note GILLIG David, « Arrêté de biotope et responsabilité sans faute de l'Etat en matières d'installation classée », *Environnement*, n° 8-9, 1er août-septembre 2006, comm. n° 91, p. 20-21.
- CAA Marseille, 4 mai 2006, *Société Duclos Environnement*, n° 01MA01773 ; *RJE*, n° 3/2007, p. 391.
- CAA Paris, 20 mai 2006, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable*, req. n° 02PA02783 ; *Environnement magazine*, n° 1649, juillet-août 2006, p. 35.
- CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Société Unilever c/ MEDD*, req. n° 02BX01828 ; note DEHARBE David, « L'obligation de remise en état mise à la charge du détenteur de l'installation classée », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 367-368.
- CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Goudan*, req. n° 02BX01286 ; note DEHARBE David, « L'application du principe d'indépendance des législations », *Droit de l'environnement*, n° 144, décembre 2006, p. 371-372 ; comm. FEVRIER Jean-Marc, « Contestation d'un permis de construire et indépendance des législations », *Environnement*, n° 8, août 2006, comm. 94.
- CAA Versailles, 8 mars 2006, *Commune de Taverny*, req. n° 03VE04692 ; note GILLIG David, « Quand la faute de la commune exonère partiellement l'Etat de sa responsabilité en matière d'exercice de son pouvoir de police des installations classées », *Environnement*, n° 7, 1er juillet 2006, comm. 84, p. 28-29.
- CAA Versailles, 8 mars 2006, *Commune de Beauchamp*, req. n° 04VE03386 ; note GILLIG David, « Installations classées et emplacement réservé au POS/PLU », *Environnement*, n° 7, juillet 2006, comm. 83, p. 26-27.
- CAA Bordeaux, 21 février 2006, *SNC Foncière du Vivarais*, req. n° 02BX1262 ; note DEHARBE David, « Sur la responsabilité du préfet dans le suivi de la remise en état des sites d'exploitation des installations classées », *Environnement*, juillet 2006, p. 24-25.
- CAA Bordeaux, 14 février 2006, *Doucède et a.*, req. n° 99BX01151, n° 99BX01153, n° 00BX01386, n° 00BX01477, n° 00BX02274, n° 00BX01581, n° 01BX01831, n°

01BX°1920 et n° 01BX01921; note DEHARBE David, *Environnement*, mai 2006, p. 31-32.

- CAA Marseille, 13 février 2006, *Société TAM (Transports Affrètements Méditerranée)*, req. n° 04MA01020 ; note SCHEIDER Raphaël, « Pouvoirs de police du maire », *RJE*, n° 3/2007, p. 402-403.

- CAA Bordeaux, 13 février 2006, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Société établissements Aubrun*, req. n° 02BX01549 ; BEINEX Olivier, « Procédure contradictoire : divergences entre les juges administratif et judiciaire », *BDEI*, n° 4, juillet 2006, p. 14.

- CAA Marseille, ord., 15 décembre 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle ouest Provence (SANOP)*, req. n° 05MA02730 ; note DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », *AJDA*, n° 12, 27 mars 2006, p. 668-672 ; BRAUD Xavier, « La police de l'urbanisme n'est pas un moyen de faire échec à la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p.98-99.

- CAA Nancy, 20 octobre 2005, *MATE c/ Assoc. de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions (ASVPP)*, req. n° 04NC00087 ; DEHARBE David, « Le dossier d'autorisation doit faire mention des capacités techniques et financières des exploitants », *Environnement*, n° 1, janvier 2006, comm. 9, p. 29.

- CAA Bordeaux, 18 octobre 2005, *Coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire c/ Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, req. n° 02BX00745 ; DEHARBE David, « La mise en demeure du préfet à l'encontre des exploitants des installations classées doit-elle respecter le principe du contradictoire ? », *Environnement*, n° 1, janvier 2006, comm. n° 12 ; *AJDA*, 2006, p. 110.

- CAA Nantes, 27 septembre 2005, *Mme Marie-Louise Savelli*, req. n° 04NT00319, note HOSTIOU René, « La théorie du bilan à l'épreuve des atteintes à l'environnement et à la propriété privée », *AJDA*, 20 mars 2006, p. 604-607.

- CAA Versailles, 2 juin 2005, *Société Leader Logistic*, req. n° 03VE01991 ; SCHNEIDER Raphaël, *Panorama de la jurisprudence administrative – Installations classées*, *RJE*, n° 1/2007, p. 98-99.

- CAA Bordeaux, 7 avril 2005, *M. et Mme X.*, req. n° 00BX01188.

- CAA Douai, 17 mars 2005, *Me X*, req. n° 03DA00214 ; note GILLIG David, *Environnement*, août-septembre 2005, p. 21-22.

- CAA Bordeaux, 10 mars 2005, *Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) des Groussin*, req. n° 00BX02828 ; MOUSTARDIER Alexandre, « L'obligation pour l'exploitant d'une installation classée de justifier de sa capacité

financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 6, Juin 2005, comm. 53 ; GILLIG David, « L'obligation pour l'exploitant d'une installation classée de justifier de sa capacité financière à assumer l'ensemble de ses obligations », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 25.

- CAA Nancy, 31 janvier 2005, *M. Bernard X.*, req. n° 01NC00854 ; SCHNEIDER Rapahaël, Panorama de jurisprudences – Installations classées, *RJE*, n° 1/2007, p. 111-112.

- CAA Versailles, 27 janvier 2005, *Ministère de l'écologie et du développement durable*, req. n° 02VE02558 ; *Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, Panorama de jurisprudence, p. II.

- CAA Bordeaux, 30 décembre 2004, *Association Aquitaine Alternatives*, req. n° 00BX00133 ; Charbonneau Simon, « La prise en compte de l'effet domino dans l'étude de dangers », *Droit de l'environnement*, n° 127, avril 2005, p.68-69.

- CAA Nancy, 21 octobre 2004, *Commune de Heiteren*, req. n° 00NC00848.

- CAA Nancy, 18 octobre 2004, *Société alsacienne des matières premières*, req. n° 01NC00404 ; *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, panorama de jurisprudence, p. II.

- CAA Nancy, 27 septembre 2004, *SNC X Frères c/ Préfet de la Meuse*, req. n° 00NC01000 ; JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent, « Absence d'incidence des conventions de droit privé sur la détermination du débiteur de l'obligation de remise en état », *RDI*, janvier-février 2005, p.39-40.

- CAA Lyon, 6 juillet 2004, *SARL Etablissements Lucien Rey*, req. n° 03LY00674 ; *AJDA*, 2004, p. 1950 ; note MOREAU Jacques, « Concours des polices. Police générale et péril imminent », *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, n° 11, 1er novembre 2004, p. 27-28.

- CAA Paris, 29 juin 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 03PA02867 ; *Environnement*, août-septembre 2005, p. 16-17.

- CAA Nantes, 12 mars 2004, *commune de Montreuil-Bellay*, req. n° 01NT00893 ; SCHNEIDER Raphaël, « Pouvoirs de police du maire », *RJE*, n° 2, 1er juin 2006, p. 211-213 ; *Droit de l'environnement*, n° 123, décembre 2004, panorama de jurisprudence, p. II ; *Environnement*, mai 2005 p. 19-20.

- CAA Douai, 12 févr. 2004, *Sté Coopérative agricole Ax'ion*, req. n° 02DA00575 ; note GILLIG David, « La responsabilité sans faute de l'Etat ne peut être engagée en cas de suppression d'une installation classée devenue irrémédiablement gênante », *Environnement*, n° 8-9, 1er août 2004, comm. 82.

- CAA Douai, 29 janvier 2004, Association du comté de défense de l' Evinois, req. n° 01DA00711 ; *Environnement*, janvier 2005, p. 15-16.
- CAA Paris, 27 janvier 2004, *Société routière de l'Est parisien*, req. n° 99PA02609 et 99PA03141 ; *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2005, p. 15-16.
- CAA Nancy, 12 janvier 2004, *Société GMA*, req. n° 98NC01628 ; note GILLIG David, *Environnement*, n° 3, mars 2004, comm. 23, p. 19-20.
- CAA Douai, 18 décembre 2003, *SIVOM des communes de Courcelles-les-lens, Dourges, Evin Malmaison, Leforest et Noyelles-Godault*, req. n° 01DA00732 ; *Environnement*, janvier 2005, p. 15-16.
- CAA, Paris, 16 décembre 2003, *SCI de l'Essonne*, req. n° 99PA003085.
- CAA Douai, 4 décembre 2003, MATE c/ Société DEPA, req. n° 02DA00128 ; *Environnement*, janvier 2005, p. 14-15.
- CAA Bordeaux, 2 décembre 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, req. n° 99BX01363.
- CAA Douai, 20 novembre 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/association Deûle environnement*, req. n° 01DA00673.
- CAA Douai, 25 septembre 2003, *Association Sauvegarde et Amélioration du cadre de Vie et de l'Environnement (SAVE)*, req. n° 00DA00657 ; BILLET Philippe, « Les dispositions du SDAGE s'imposent au POS dans une simple relation de prise en compte et celui-ci n'a pas à être révisé pour être rendu compatible avec elles » ; *JCP A*, n° 15, 5 avril 2004, p. 522-523 ; MONEDIAIRE Gérard, « Urbanisme : schémas et plans », *RJE*, n° 2, juin 2004, p. 221-222.
- CAA Nantes, 29 juillet 2003, *Houedry*, req. n° 99NT01459 ; PRODRAZA Edith et DEHARBE David , « Un refus fautif mais non préjudiciable d'une autorisation ICPE », *Environnement*, n° 5, 1er mai 2005, Chroniques des Cours et Tribunaux, p. 20.
- CAA Douai, 8 juillet 2003, *Arnaud A.*, req. n° 00DA01170.
- CAA Douai, 8 juillet 2003, *Me X*, req. n° 00DA00632.
- CAA Paris, 20 juin 2003, *Port autonome de Paris*, req. n° 01PA00071 ; DELIANCOURT Samuel, « Stationnement sans titre sur le domaine public fluvial et contraventions de grande voirie », *JCP A*, n° 5, 26 janvier 2004, p. 109-112.
- CAA Paris, 24 octobre 2002, Commune d'Aubervilliers ; Concl. HAÏM, *BJCL*, 2003, p. 272 .

- CAA Nantes, 15 octobre 2002, *GIE des sables*, req. n° 00NT01656 ; note DEHARBE David, *Environnement*, n° 3, mars 2003, p. 12-13.
- CAA Douai, 3 octobre 2002, *MATE c/ Société Sofiservice*, n° 00DA01020, *Environnement magazine*, n° 1618, juin 2003, p. 40 ; *Droit de l'environnement*, n° 108, mai 2003 p. 83-84.
- CAA Bordeaux, 27 juin 2002, *Commune de Manses*, req. n° 99BX02689.
- CAA Lyon, 11 juin 2002, *Commune de Buits les Baronnie*, n° 97LY01255 ; *JCP A*, n° 9, 24 février 2003, 1213, p. 269.
- CAA Bordeaux, 21 mai 2002, *MATE c/ Gandon*, n° 98BX00205 et 98BX00334, *Environnement*, Chroniques des Cours et Tribunaux, août-septembre 2003, p 15-16 ; *Environnement*, n° 2, 1^{er} février 2003, p.18-20 ; note DELIESSCHE Fanny, « la faute lourde en matière de police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 108, mai 2003, p.85-86.
- CAA Douai, 25 avril 2002, *SCEA de Tessy*, req. n° 00DA00446 ; PRIEUR Michel, « Etude d'impact », *RJE*, n° 1, mars 2003, p. 130-134 ; *Environnement*, Chroniques des Cours et Tribunaux, janvier 2003, p. 11-12 ; *AJDA*, n° 11, 23 septembre 2002, p. 816.
- CAA Marseille, 5 mars 2002, *Société Alusuisse Lonza France*, req. n° 98MA00654 et n° 98MA00656 ; concl. LILIAN Benoît, « La prescription trentenaire est-elle applicable à un arrêté préfectoral ? », *BDEI* n°1, janvier 2003, p. 25-27 ; DEHARBE David, *Environnement*, n° 11, novembre 2002, p. 10-11 ; DEHARBE David, « Obligation de remise en état: Nouveaux développements jurisprudentiels », *Droit de l'environnement*, n° 100, juillet-août 2000, p. 176-181.
- CAA Paris, 22 novembre 2001, *Société des tubes de Montreuil*, req. n° 00PA00135 ; *Environnement*, Chroniques des Cours et Tribunaux, mai 2002, p. 12.
- CAA Marseille, 8 novembre 2001, *Société Mines d'Or de Salsigne*, req. n° 97MA11230.
- CAA Nancy, 2 août 2001, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* ; *Environnement*, 2002, chron. n° 4.
- CAA Douai, 26 juillet 2001, *Auxilor*, req. n° 97DA01643 ; ROLLAND Blandine, « Les poursuites à l'égard de la société mère en cas d'atteinte à l'environnement causée par une filiale », *Environnement*, n° 8-9, Septembre 2003, p. 9-14.
- CAA Douai, 31 mai 2001, *M. et Mme Jean Delevoy*, req. n° 98DA00772 ; note CLEMENT Jean-Nicolas, *BDEI*, n° 2/2002, p. 25.
- CAA Paris, 23 mai 2001, *Société Podelval les innovations mécaniques*, n° 98PA00230 et 00PA02540 ; DEHARBE David, *Environnement*, n° 5, mai 2002, chron. n° 10,

p. 11-12 ; concl. HAÏM Victor , « Site pollué: incidences d'une liquidation judiciaire sur l'obligation de remise en état », *LPA*, n° 248, 13 déc. 2001, p. 14-20 ; VOINOT Denis , « Entreprise en liquidation judiciaire: quelle suite donner à l'obligation de remise en état ? », *Droit de l'environnement*, n° 92, octobre 2001, p. 219-223 ; *Environnement, Chroniques des Cours et Tribunaux*, mai 2002, p. 11-12.

- CAA Bordeaux, 21 décembre 2000, *Société des Etablissements Veuve Proeres et fils c/ Société EMGA*, req. n° 96BX01853.

- CAA Douai, 4 mai 2000, *SCI Courtois*, req. n° 96DA01056 ; , CHABANNE-POUZYNIN Laurence, « Sites et sols pollués: Quoi de neuf depuis la jurisprudence Zoegger ? », *Droit de l'environnement*, n° 81, septembre 2000, p. 12 -13.

- CAA Douai, 8 mars 2000, *Sylvie Benchetrit*, n° 96DA00721 ; note CHABANNE-POUZYNIN Laurence, *Droit de l'environnement*, n° 81, 2000, p. 12.

- CAA Nancy, 3 février 2000, *SARL Paintball sport loisirs*, req. n° 96NC02912 ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, 2000/3, p. 485.

- CAA Nantes, 8 octobre 1999, *Société Ecofer Rouen, Société Rouen Métal*, req. n° 95NT1275 et req. n° 98NT00047.

- CAA Lyon, 6 juin 1999, *M. et Mme Blanc*, req. n° 98LY01609 ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, 2000, p. 495. Confirme TA Lyon, 11 juin 1998 ; concl. JOSSERAND-JAILLET Daniel, *BDEI*, n° 4, décembre 1998, p. 17-20.

- CAA Paris, 27 avril 1999, *Commune de Saint-Chéron*, req. n° 96PA01320, 97PA02252 et 97PA02270 ; RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Sol pollué : carence de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de police », *Droit de l'environnement*, n° 72, octobre 1999, p. 9-11.

- CAA Nantes, 10 juin 1998, *Commune de Logonna-Daoulas*, req. n° 97NT01422.

- CAA Nancy, 23 avril 1998, *SA Prochimest*, req. n° 94NC01534 ; *RJE*, 1999, p. 133.

- CAA Paris, 19 décembre 1997, *Commune de Rebais*, req. n° 96PA01101, *Juris-Data* n° 1997-049550.

- CAA Lyon, 10 juin 1997, *M. Zoegger*, req. n° 95LY01435 et n° 96LY02017, *Droit de l'environnement*, septembre 1997, n° 51, p.9 ; *Environnement et Technique* n° 221, novembre 2002, p. 86-87 par Coralie DUPRAZ.

- CAA Paris, 21 janvier 1997, *Commune de Saint-Chéron*, n° 94PA00119 ; *RJE*, 1997, p. 588.

- CAA Nancy, 4 avril 1996, *Comité intercommunal contre les nuisances de la décharge de Blarighem*, req. n° 93NC00388.

- CAA Nantes, 29 mars 1995, *Syndicat intercommunal d'élimination des ordures ménagères du groupement de mer*, req. n° 93NT00170.
- CAA Paris, 14 juin 1994, *Ministre de l'environnement c. SCI Les Peupliers*, req. n° 93PA00851.
- CAA Bordeaux, 25 février 1993, *Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et commune de Saint-Pée-sur-Nivelle*, req. n° 90BX00281, 90BX00349, rec. Leb., p. 897.
- CAA Nancy, 9 juillet 1991, *Produits chimiques Ugine Kulhman*, req. n° 90NC00191 ; *RJE*, 1992, p. 2.

Tribunaux Administratifs

- TA Amiens, 6 mai 2008, *SARL de l'Esches*, req. n° 0600597; LECOMTE Romain, « De l'illégalité du décret du 13 septembre 2005 », *Droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p. 17-19.
- TA Besançon, 7 février 2008, *ASPAS c/ Préfet de la Haute Saône*, req. n° 0601502 ; concl. TISSOT-GROSSRIEDER Sophie, « Préjudice écologique et destruction des animaux nuisibles », *Environnement*, n° 5, mai 2008, étude n° 4.
- TA Marseille, 13 novembre 2007, *WWF et CNIIDD c/ Préfet des Bouches-du-Rhône*, req. n° 0603118.
- TA Nice, 6 juillet 2007, *Préfet des Alpes-Maritimes*, req. n° 0301552 ; PERSICO Emilie, « La mise en oeuvre de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 154, décembre 2007, p. 319-322.
- TA Marseille, ord., 24 mai 2006, *Association de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, SAN Ouest Provence et Association Fare Sud*, req. n° 0602560, n° 0602661 et n° 0602824 ; note DELHOSTE Marie-France, « Première contestation par le juge administratif du droit de polluer », *Environnement*, décembre 2006, p. 16-18.
- TA Toulouse, 2 mars 2006, *Carentz c/ Préfet de la Haute Garonne*, req. n° 030603 et n° 0400074.
- TA Amiens, Ord., 8 décembre 2005, *Nowacki*, n° 0503011 ; note BORE-EVENO Valérie, « La charte de l'environnement ne donne pas en soi intérêt pour agir », *AJDA*, n° 19, 22 mai 2006, p. 1053-1057.
- TA Lille, 7 juin 2005, *Société Seafrance contre Port autonome de Dunkerque* ; note GUEGUEN-HALLOUËT Gaëlle et REZENTHEL Robert, « La sécurité, facteur

déterminant de l'accès aux ouvrages publics portuaires », *DMF*, n° 664, novembre 2005, p. 935-945.

- TA Strasbourg, 21 octobre 2005, *Société Emaillerie Alsacienne Commerciale et industrielle*, req. n° 01.01129, ; GILLIG David, *Environnement*, n° 12, janvier 2005, comm. 90, p. 22-23.

- TA Amiens, 18 octobre 2005, *Association « Non à la décharge du Bois des Loges », Commune de Fresnières, Syndicat de communes du pays des Sources et autres*, n° 0403047 ; note GOSSEMENT Arnaud, « Le droit des installations classées et le devoir de mémoire », *Droit de l'environnement*, n° 136, mars 2006, p. 62-66.

- TA Marseille, ord., 4 octobre 2005, *Préfet des Bouches du Rhône c/ SANOP*, req. n° 0505840 ; BRAUD Xavier, « La police de l'urbanisme n'est pas un moyen de faire échec à la police des installations classées », *Droit de l'environnement*, n° 137, avril 2006, p. 98-99.

- TA Nantes, 20 septembre 2005, *Besson*, req. n° 054272 ; MOUSTARDIER Alexandre, « Justification des capacités techniques et financières dans le dossier de demande d'autorisation », *Environnement*, n° 3, mars 2006, comm. 31, p. 26-27.

- TA Rennes, 8 juillet 2005, *Gaullier et a.*, req. n° 03.00976 ; comm. GILLIG David, « Contenu du dossier de demande d'autorisation d'une installation classée », *Environnement*, n° 4, Avril 2006, comm. 45, p. 28-29.

- TA Marseille, ord., 5 juillet 2005, *Commune de Septèmes-les-Vallons*, req. n° 0503539 ; note DEHARBE David, « Le juge des référés ne peut administrer, même au contentieux des installations classées », *Environnement*, n° 2, février 2006, comm. 21.

- TA Châlons-en-Champagne, ord. 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires d'espaces naturels*, req. n° 0500828, 0500829 et 0500830 ; note NOUZHA Christophe, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », *Environnement*, n° 8, août-septembre 2005, comm. 61, p. 22-24 ; comm. VERDIER Laurent et SAVIN Patricia, « Charte de l'environnement : premières applications jurisprudentielles en matière constitutionnelle et contentieuses », *Droit de l'environnement*, n° 133, novembre 2005, p. 252-255 ; FONBAUSTIER Laurent, *RDI*, 2005, p. 265-268.

- TA Strasbourg, 4 mars 2005, *EARL de Frécourt*, req. n° 03-01129 ; note GILLIG David, « Demande d'autorisation d'exploiter une installation classée et demande de permis de construire : principe d'indépendance des législations », *Environnement*, n° 8-9, août-septembre 2005, comm. 59, p. 20-21.

- TA Cergy-Pontoise, 12 juin 2003, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 0203231 ; Note ALZAMORA Jean, « Substitution du pouvoir de police générale du maire au pouvoir de police spéciale du préfet en cas de péril grave et imminent », *AJDA*, 2004, p. 500.

- TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler c/ Préfet de la Moselle* ; Obs. BILLET Philippe, *JCP A*, 2003, p. 1916.
- TA Saint-Etienne, 26 février 2003, *SARL Etablissements Lucien Rey*, req. n° 00-01825.
- TA Amiens, 30 avril 2002, *Société agricole Ax'ion*, req. n° 992479 ; MENLOUK Malik, « Conséquences indemnitaires d'une fermeture édictée en application de l'article L. 514-7, alinéa 2, du Code de l'environnement », *BDEI*, n° 2, avril 2003, p. 22-27.
- TA Lille, 11 mai 2001, *SIVOM des communes de Courcelles-les-Lens et a. c/ préfet du Pas-de-Calais*, req. n° 99-1169.
- TA Rennes, 2 mai 2001, *Société Suez-Lyonnaise des eaux*, n° 97182 ; concl. COËNT Jean-François, *AJDA*, n° 6, 20 juin 2001, p. 593-598 ; NICOUD Florence, « Carences de l'État dans la mise en oeuvre de son pouvoir de police en matière d'installations classées agricoles », *JCP G.*, n° 15, 10 avril 2002, p. 726-731, VIARD Claudine, « Le droit européen au secours de la santé des citoyens ? », *Revue de droit rural*, n° 295, août 2001, p. 420-425.
- TA Versailles, 22 juin 1999, *SCI de l'Essonne c/ Préfet de l'Essonne*, req. n° 991304 et 991313 ; PAUL Gwendoline, « Responsabilités du propriétaire d'un terrain assise de l'exploitation d'un centre de stockage de déchets », *Gaz. Pal.*, n° 296, 22 octobre 2004, p. 4-9.
- TA Versailles, 7 avril 1998, *Société Elf Atochem c/ Préfet de l'Essonne*, req. n° 964962.
- TA Limoges, 10 avril 1997, *Turenne-environnement c/ préfet de la Corrèze, SA Autosil France*, req. n° 960584.
- TA Lyon, 8 février 1995, *Rémi Fontaine*, req. n° 9403784.
- TA Nantes, 13 juillet 1994, *Association Estuaire écologie et autres* ; note Noury Arnauld et ROMI Raphaël, *AJDA*, 1994, p. 644.
- TA Strasbourg, 16 juin 1994, *Jaeger* ; note SCHNEIDER Raphaël, *RJE*, n° 3/1995, p. 507.
- TA Montpellier, 15 juin 1990, *Préfet de la région Languedoc-Rousillon, Préfet de l'Hérault c/ Commune de Lattes*, req. n° 89253 et n° 89254.
- TA Versailles, 14 juin 1985, *Société du nivellement du Val d'Oise*, rec. Leb. p. 522 ; note DELPIROU Dominique, *CJEG*, 1986, p. 138.

8.2. Juridictions judiciaires

Cour de Cassation

Chambre mixte

- C. Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*, pourvoi n° 73-13556 ; *D.*, 1975, p. 497.

Chambre criminelle

- Cass. Crim., 7 février 2007, pourvoi n° 06-80.108 ; TREBULLE François-Guy, « OGM : le "fauchage" n'est justifié ni par l'état de nécessité ni par le principe de précaution », *JCP G.*, n° 14, 4 avril 2007, p. 41-44 ; DARSONVILLE Audrey, « La destruction d'OGM ne relève pas de l'état de nécessité », *D.*, n° 9, 1er mars 2007, p. 573-574.

- Cass. Crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, pourvoi n° 05-82.232 ; note GUIHAL Dominique, « Compétence liée du préfet pour délivrer une mise en demeure au titre de l'article L. 514.1 du Code de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 140, juillet-août 2006, p. 195-196 ; COMITI Arnault, « Mise en demeure d'un exploitant ICPE. Le principe du contradictoire s'applique-t-il ? », *Environnement et Technique*, n° 256, mai 2006, p. 53-55.

- Cass. Crim., 4 octobre 2005, pourvoi n° 04-87.654 ; Bull. Crim, 2005, n° 250, p. 880 ; BICC, 2006, n° 632, arrêt n° 79 ; Obs. MAYAUD Yves, *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, n° 1, 2006, chroniques, 4, p. 61-71 ; note GILLIG David, *Environnement*, décembre 2005, p. 24.

- Cass. Crim., 21 septembre 2004, pourvoi n° 04-80.239 ; *Droit de l'environnement*, n° 124, décembre 2004, panorama de jurisprudence, p. III.

- Cass. Crim., 20 juin 2000, *M. B. V.*, pourvoi n° 99-86.984.

- Cass. Crim., 1^{er} mars 2000, *M. L. L.*, pourvoi n° 98-86.464 ; *Droit de l'environnement*, 2000, n° 79.

- Cass. Crim., 7 avril 1999, pourvoi n° 98-80067 ; *Droit de l'environnement*, n° 171, 1999, Panorama de jurisprudence, p. II.

-Cass. Crim., 22 janvier 1997, pourvoi n° 96-82.437.

- Cass. Crim., 8 mars 1995, pourvoi n° 94-82556, Bull. Crim., n° 93, p. 232.

- Cass. Crim., 25 mai 1994, pourvoi n° 93-85.158 ; Bull. Crim., 1994, n° 203, p. 474.
- Cass. Crim., 14 mai 1991, pourvoi n° 90-84.684 ; Bull. Crim., 1991, n° 205, p. 527.
- Cass. Crim., 28 février 1956, *Widerkehr*, pourvoi n° 53-02879 ; Bull. Crim. 1956, n° 205 ; PRADEL Jean et VARINARD André, *Les grands arrêts du droit criminel*, Dalloz, 1998, 2^{ème} éd., p. 360.

Chambre civile

- Cass. Civ. 3^{ème}, 9 avril 2008, *SCI Coignières Logistique c/ Société Géodis Logistics IDF et a.*, pourvoi n° 07-10.795 ; comm. FEVRIER Jean-Marc, « Précisions jurisprudentielles sur l'article L. 514-20 du Code de l'environnement », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 94.
- Cass. Civ., 2 avril 2008, *Société Interfert France c/ SCI du Réal*, pourvoi n° 07-12.155 et n° 07-13.158 ; comm. BOUTONNET Mathilde, « Rapport entre le bailleur-propriétaire et le locataire-dernier exploitant », *Environnement*, n° 5, mai 2008, comm. 83 ; Dépêches du Jurisclasseur, 4 avril 2008, n° 496.
- Cass. Civ. 1^{ère}, 17 octobre 2007, *Fare Sud Association*, pourvoi n° 06-21054 ; *AJDA*, 2007, p. 2004.
- Cass. Civ. 2^{ème}, 10 mai 2007, *M. Z...*, pourvoi n° 06-13353 (non publié).
- Cass. Civ. 2^{ème}, 7 déc. 2006, pourvoi n° 05-20.297, Cass. Civ. 2^{ème}, 16 nov. 2006, pourvoi n° 05-19.062 et Cass. Civ. 2^{ème}, 5 oct. 2006, pourvoi n° 05-17.602 ; BOUTONNET Mathilde, « L'assouplissement des conditions de recevabilité de l'action civile des associations participant à la protection de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2007, comm. 63.
- Cass. Civ. 3^{ème}, 8 juin 2006, *Société Total fluides c/ Société SEM Plaine commune développement (SEM)* ; note BOUTONNET Mathilde, « La pollution appréhendée par la garantie des vices cachés ou le passage du risque environnemental au risque juridique », *Environnement*, décembre 2006, p. 27-29 ; TREBULLE François-Guy, « La remise en cause d'une cession de site industriel pour vice de pollution », *BDEI*, n° 7, janvier 2007, p. 45-49.
- Cass. Civ., 3^{ème}, 16 mars 2005, *Société Hydro Agri France*, pourvoi n° 03-17875 ; Bull., 2005, III, n° 67, p. 60 ; note BOUTONNET Mathilde, « Les limites du contrat face à l'obligation administrative de remise en état », *D.*, n° 1, 5 janvier 2006, p. 50-53 ; Obs. JOURDAIN Patrice, *RTD Civ.*, n° 4, octobre 2005, p. 784-786 ; GILLIG David, « Le manquement à l'obligation de remise en état du site revêt le caractère d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 23-24.

- Cass. Civ. 2ème, 24 février 2005, pourvoi n° 04-10362, Bull. 2005, II, n° 50, p. 46.
- Cass. Civ. 3ème, 12 janvier 2005, *Commune de Dardilly*, pourvoi n° 03-18055 ; Bull. 2005, III, n° 8, p. 7 ; SAVIN Patricia et MARTINET Yves, « Contenu et portée de l'obligation d'information du vendeur d'un terrain sur lequel a été exploitée une installation classée », *JCP G*, n° 9, 1er mars 2006, p. 426-430 ; réglementation et jurisprudence, *Environnement magazine*, n° 1636, avril 2005, p. 43 ; TREBULLE François-Guy, « Précisions sur l'obligation d'information pesant sur le vendeur d'un ancien site industriel » ; *RDI*, mars-avril 2005, p. 104-106 ; BOUTONNET Mathilde, « Installation classée et obligation d'information dans le contrat de vente », *D.*, 2005, p. 2513.
- Cass. Civ. 3ème, 17 novembre 2004, *SCI Clavel-Pasteur*, pourvoi n° 03-14.038, TREBULLE François-Guy, « Précisions sur l'obligation d'information pesant sur le vendeur d'un ancien site industriel », *RDI*, mars-avril 2005, p. 104-106.
- Cass. Civ. 1ère, 13 juillet 2004, *M. A...*, pourvoi n° 02-15176 ; Bull. 2004, I, n° 209, p. 174.
- Cass. Civ. 3ème, 25 février 2004, *SA Marks and Spencer France c/ SA Société Plein ciel diffusion*, pourvoi n° 01-11.764 ; TREBULLE François-Guy, « Appréciation de l'immixtion de la mère dans la gestion de sa fille », *Droit des sociétés*, n° 6, juin 2004, comm. 96, p. 14-16.
- Cass. Civ. 2ème, 5 février 2004, *M. X...*, pourvoi n° 02-15206 ; Bull. 2004, II, n°49, p. 40 ; Obs. JEGOUZO Yves, TREBULLE François-Guy et FONBAUSTIER Laurent , *RDI*, mai-juin 2004, n° 3, p. 258-260 ; Obs., JOURDAIN Patrice, *RTD Civ.*, octobre-décembre 2004, n° 4, p. 740-742, « Trouble anormal de voisinage pour non-enlèvement d'arbres tombés, à la suite d'une tempête sur un terrain voisin », *D.*, 2004, p. 2520 ; Comm. REBOUL-MAUPIN Nadège, « Troubles anormaux de voisinage : le critère de la continuité est nécessaire », *D.*, 2004, p. 2468.
- Cass. Civ. 1ère, 4 novembre 2003, *Société Azur assurances contre Syndicat des copropriétaires l'Acropole I-II et autres*, pourvoi n° 01-14.942 ; BIGOT Jean et MAYAUX Luc, *JCP G.*, n° 21, 19 mai 2004, p. 949-954 ; « Sinistre déjà réalisé et connu du souscripteur lors de la conclusion du contrat », *Responsabilité civile et assurances*, n° 3, mars 2004, p. 30 ; DOIREAU Sidonie, « Appréciation de l'aléa dans un contrat d'assurance », *Revue Lamy Droit civil*, n° 1, janvier 2004, p. 9-10.
- Cass. Civ. 3ème, 17 décembre 2002, *SARL ADS c/ Epoux Chamoix*, pourvoi n° 01-11.704 ; Obs. WERTENSCHLAG Bruno, « Succession d'occupants d'un site pollué et obligation de dépollution », *AJDI*, n° 2, février 2003, p. 105-106 ; note TREBULLE François-Guy, *RDI*, mai-juin 2003, p. 244.
- Cass. Civ., 3ème, 19 décembre 2001, *Société Discodis c/ Société Profidis et Cie*, pourvoi n° 00-12.022 ; TREBULLE François-Guy, « Obligations pesant sur le vendeur non exploitant d'un site pollué », *RDI*, n° 4, juillet 2002, p. 309-311.

- Cass. Civ. 1ère, 27 mars 2001, *Sté des grands moulins de Paris c/ Sté Gan Incendie Accidents*, pourvoi n° 98-20.007, *RDI*, 2002, p. 309 ; GUIHAL Dominique, *Environnement*, n° 11, novembre 2002, p. 17-18 ; GUIHAL Dominique, « Financement des travaux de décontamination des sites pollués : absence de garantie due par l'assureur de responsabilité civile pour défaut de dommage actuel et certain », *JCP G.*, n° 24, 12 juin 2002, II 10089 , p. 1091-1093 ; TREBULLE François-Guy, « Prise en compte du dommage écologique », *RDI*, 2002, p. 309.
- Cass. Civ. 2ème, 12 octobre 2000, *Société BP France c/ société Kléber et autres*, pourvoi n° 99-10.734 ; JOURDAIN Patrice, « La garde de la structure au service de la présomption de garde du propriétaire », comm. sur *RTD Civ.*, 2001, p. 372.
- Cass. Civ. 1ère, 20 juin 2000, *SCI Chalets des Fiaux et Helle contre GIE G20*, pourvoi n° 97-22.681 ; MAYAUX Luc et KULLMANN Jérôme, *RGDA*, n° 4, octobre 2000, p. 1049-1052.
- Cass. Civ. 1ère, 10 juin 1997, *IRCO c/ La Concorde*, pourvoi n° 95-13.872.
- Cass. Civ. 2ème, 16 avril 1996, *Consorts Biscan* ; note JOURDAIN Patrice, *RTD Civ.*, 1996, p. 627 ; *D.*, 1997, p. 31.
- Cass. Civ., 9 juin 1993, *Ville de Montigny-les-Metz c/ Société Cardem et autres, SA Malterie de la Moselle contre Société Cardem et autres*, pourvois n° 91-10.608 et n° 91-11.216, Bull. Civ. I, n° 213, p. 148 ; DAGORNE-LABBE Yannick, « Le propriétaire d'une chose ne cesse d'en être le gardien que si le tiers à qui il l'a confiée a reçu toute possibilité de prévenir lui-même le préjudice qu'elle peut causer », *D.*, 1994, p. 80 ; VINEY Geneviève, « Environnement et responsabilité du gardien de la chose », *JCP N.*, n° 18, 6 mai 1994, p. 163-168 ; JOURDAIN Patrice, « De l'incidence de la faute sur l'attribution de la garde », *RTD Civ.*, n° 4, octobre-décembre 1993, p. 833-835.
- Cass. Civ. 2ème, 19 novembre 1986, pourvoi n ° 84-16379, Bull. 1986, II, n° 172, p. 116.
- Cass. Civ. 1ère, 15 janvier 1985, pourvoi n° 83-14.742 ; *JCP G*, 1985, IV, p. 118.
- Cass. Civ. 1ère, 16 novembre 1982, pourvoi n° 81-15550, Bull. Civ., I, n° 331.
- Cass. Civ. 3ème, 6 novembre 1969, pourvoi n° 67-12.438 ; BENABENT Alain, *JCP G*, 1970, II, n° 16502.
- Cass. Civ., 27 novembre 1844, *S.*, 1844, 1, 211; *DP*, 1845.1.13.

Chambre commerciale

- Cass. Com., 10 janvier 2006, *AOM-Air Liberté*, pourvoi n° 04-18917 ; LEBEL Christine, *LPA*, n° 120, 30 avril 2006, p. 21-22 ; ROUSSEL-GALLE Philippe, *Revue des sociétés*, n° 3-2006, juillet 2006, p. 629-637 ; GRELON Bernard et DESSUS-LARRIVE Carole, « La confusion des patrimoines au sein d'un groupe », *Revue des sociétés*, n° 2, 1er avril 2006, p. 281-303.

- Cass. Com., 19 avril 2005, *Facques c/ Theetten SAS Metaleurop*, pourvoi n° 05-10.094 ; LEGROS Jean-Pierre, *Droit des sociétés*, n° 7, juillet 2005, comm. 133, p. 26-29 ; ROLLAND Blandine, « Metaleurop – Extension de procédure : non pour la Cour de cassation ! », *Environnement*, n° 6, juin 2005, p. 21-23 ; BOURU Olivier et MENJUCQ Michel, « Extension de procédure pour confusion de patrimoines et groupe de sociétés », *JCP G*, n° 26, 29 juin 2005, p. 1241-1244 ; ROLLAND Blandine, *Metaleurop : l'extension de procédure entre fictivité et confusion des patrimoines*, *JCP E*, n° 20, 19 mai 2005, p. 798-804 ; LIENHARD Alain, « Affaire Metaleurop : cassation de l'arrêt d'extension de la procédure à la société-mère », *D.*, n° 18, 5 mai 2005, p. 1225-1127.

- Cass. Com, 28 septembre 2004, pourvoi n° 02-19.348 ; GILLIG David, « Précisions sur le fait générateur de l'obligation de remise en état d'une installation classée », *Environnement*, janvier 2005, p. 22.

- Cass, Com, 17 septembre 2002, *Agent judiciaire du Trésor public contre M. Bourguignon*, pourvoi n° 99-16507 ; Bull. Civ. 2002, IV, n° 125 ; ROLLAND Blandine, « Qui paie les frais de remise en état d'un site pollué par une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire ? », *LPA*, n° 156, 6 août 2003, p. 15-19 ; DEHARBE, David, *Environnement*, n° 7, juillet 2003, p. 25-26 ; SAINT-ALARY-HOUIN Corinne , « Créanciers postérieurs-domaine du droit de priorité (2ème partie) », *Revue des procédures collectives*, n° 2, juin 2003, p. 146-149 ; LEVY Frédéric, « La date de la créance environnementale du trésor en cas de liquidation judiciaire de l'exploitant d'une installation classée », *LPA*, 26 mai 2003, n° 104, p. 17 ; VOINOT Denis, *JCP E*, 30 mars 2003, n° 5, p. 230-233 ; CABRILLAC Michel, *JCP E.*, n° 2, 6 février 2003, p. 272 ; GALVEZ Catherine , « Quel est le sort de la créance environnementale en cas de liquidation judiciaire ? », *BDEI*, n° 1 janvier 2003, p. 17-21 ; MARTIN-SERF Arlette, « La créance du Trésor en restitution d'une somme consignée pour des travaux de remise en état d'une installation classée naît de l'arrêté préfectoral ordonnant la consignation », *RTD Com.*, n° 1, janvier-mars 2003, p. 167 ; JEGOUZO Yves et TREBULLE François-GUY, *RDI*, n° 6, novembre 2002, p. 521-531.

- Cass. Com., 19 février 2002, pourvoi n° 96-22702 ; Bull. Civ. IV, n° 39, p. 39 ; PERDRIAU André et DERRIDA Fernand, « La règle "faillite sur faillite ne vaut" subsiste, mais », *D.*, n° 32, 19 septembre 2002, p. 2523-2527.

- Cass. Com., 16 juin 1992, *D.G.I. c/ Lumale* ; Bull. Civ. IV, n° 243 ; COLLET Laurence, « Inexistence d'un contrat de prêt à défaut de consentement », *D.* 1993, p. 508-513 ; LE CANNU Paul, « Inexistence ou nullité des sociétés fictives », *Bull. Joly*, n° 9, septembre 1992, § 274, p. 875.

- Cass. Com., 21 mai 1963 ; Bull. Civ., n° 202, p. 245.

Cours d'Appel

- CA Nîmes, 4 mars 2008, req. n° 06:00516 ; FEVRIER Jean-Marc, « Précisions jurisprudentielles sur l'article L. 514-20 du Code de l'environnement », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 94.

- CA Paris, 2ème ch., 23 janvier 2008, *Société SIDEC c/ Société Gaz de France* ; Comm. BOUTONNET Mathile, « La responsabilité du dernier exploitant en cas de violation de l'obligation de remise en état : de l'inutilité de la subrogation à l'utilité de l'expertise... », *Environnement*, n° 6, juin 2008, comm. 95.

- CA Aix-en-Provence, 26 septembre 2006, *Fare Sud Association et a.*, req. n° 06.14219.

- CA Dijon, 20 décembre 2005, *SA Anciennes briqueteries de Limonest c/ Commune de Dardilly*, req. n° 05.00354 ; note GILLIG David, *Environnement*, mai 2006, p. 30-31.

- CA Paris, 11 octobre 2005, *Société Métaleurop*, req. n° 059671 ; *Droit de l'environnement*, Panorama, p. I.

- CA Douai, 16 décembre 2004, *SAS Métaleurop Nord* ; LIENHARD Alain, « Affaire Metaleurop : extension de la procédure à la société mère », *D.*, n° 3, 20 janvier 2005, p. 216.

- CA Douai, 2 octobre 2003, *Métaleurop*, req. n° 03-02333 ; ROLLAND Blandine, « Considérations sur la fictivité d'une filiale dans le cadre d'une action en extension de procédure de redressement judiciaire », *LPA*, n° 20, 28 janvier 2005, p. 13-20 ; RAZAFINDRATANDRA Yvan, « La prise en compte du passif environnemental dans les montages en droit des sociétés », *Droit de l'environnement*, n° 118, mai 2004, p. 83-87 ; ALLAIN Laurence, « Metaleurop suite - L'apport d'un arrêt avant dire droit aux notions de fictivité, de confusion de patrimoines et d'intérêt de groupe », *Revue des procédures collectives*, n° 2, juin 2004, p. 123-125 ; Panorama rapide, *JCP E*, n° 43, 23 octobre 2003, n° 1488, p. 1696-1697 ; LIENHARD Alain, « Affaire Metaleurop : quand l'intégration des filiales d'un groupe confine-t-elle à la fictivité ? », *D.*, n° 37, 23 octobre 2003, p. 2571- 2574.

- CA Paris, 13 février 2003, *SCI Clavel Pasteur c/ Société Dassault aviation et autres*, req. n°03-16.521 ; note TREBULLE François-Guy, *Environnement*, n°7, 1^{er} juillet 2003, p. 21-25 ; TREBULLE François-Guy, « Installation classée : l'obligation d'information du vendeur du terrain », *JCP G.*, II, 10075.

- CA Versailles, 21 décembre 2000, *Trésorerie générale du Haut-Rhin c/ PCUK*, Jurisdata, n° 2000-155412 ; SAINTE ALARY-HOUIN Corinne, « Une créance de dépollution naît de l'arrêté préfectoral obligeant la société polluante à consigner les

sommes répondant du montant des travaux à réaliser », *Revue des procédures collectives*, n° 2, juin 2002, p. 100-101

- CA Rennes, Ch. Corr., 13 janvier 2000, Juris-Data n° 2000-112203.

- CA Grenoble, 5 janvier 2000, Juris-Data n° 2000-112446.

- CA Caen, Ch. Corr., 5 avril 1996, n° 96-00099.

- CA Lyon, 18 avril 1856, *Badoit c/ André*, affaire dite des « Sources de Saint-Galmier » ; *D.*, 1856.2.199.

Tribunaux de Grande Instance

- TGI Nanterre, 18 septembre 2008, *Société Bouygues Telecom*, req. n° 07/02173 ; comm. TREBULLE François-Guy, « Téléphonie mobile : l'accueil du principe de précaution dans un contentieux de voisinage », *RDI*, n° 10, novembre 2008, p. 489-493.

- TGI de Tours, 24 juillet 2008, n° 1747 D ; comm. BOUTONNET Mathilde, « Une nouvelle réparation du préjudice écologique par le juge du fond », *Environnement*, n° 10, octobre 2008, étude 11.

- TGI de Paris, ch. correctionnelle, 16 janvier 2008, *affaire de l'Erika*, req. n° 9934895010 ; DUMONT Thomas, « Le jugement Erika ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement », *RJE*, n° 2, juin 2008, p. 205-221 ; DUMONT Thomas, « Le jugement *Erika* et le préjudice écologique », *DMF*, n° 693, juin 2008, p. 574-578 ; LE COUVIOUR Karine, « Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, I 126, p. 13-20 ; PARANCE Béatrice, « Reconnaissance du délit de pollution maritime et droit à réparation pour atteinte à l'environnement », *JCP G*, n° 12, 19 mars 2008, II, 10053, p. 35-39 ; HUGLO Christian, LEPAGE Corrine, MAITRE Marie-Pierre, « Les deux loçons issues du jugement de l'Erika et leurs conséquences pour l'avenir », *Environnement et Technique*, n°274, mars 2008, p. 48-50 ; BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « De la responsabilité écologique... », *Revue Lamy Droit des affaires*, n° 24, février 2008, p. 75-76 ; BOUTONNET Mathilde, « La reconnaissance du préjudice environnemenal », *Environnement*, n° 2, février 2008, Etude n° 2 ; HUGLO Christian, « À propos de l'affaire de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », *Environnement* n° 2, février 2008, repère 2.

- TGI de Marseille, Ch. Correctionnelle, 21 novembre 2007, *Office de l'Environnement Corse (OEC)* ; comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.

- TGI de Narbonne, 4 octobre 2007, *Parc naturel régional de la Narbonnaise c/ SARL SOFT*, req. n°935/07 ; comm. ROMI Raphaël, « Dommage écologique " pur " : peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 9-11.
- TGI d'Aix-en-Provence, ord., 2 août 2006, *Fare Sud Association et a.*, req. n° 06/01075 ; *RJE*, n° 2/2007, p. 215-219 ; note DELHOSTE Marie-France, « Incinérateur de Fos-sur-Mer : la confirmation d'interdiction de tous travaux préjudiciables à une espèce végétale protégée », *RJE*, n° 2, 2007, p. 219-224.
- TGI de Chalon-sur-Saône, 27 avril 1998, *Epoux L. c/ Décharge de Monchanin*, req. n° 90002244.
- TGI Quimper, 26 février 1998, req. n° 520/98, *Droit de l'environnement*, n° 64, 1998, p. 8.
- T. Civ. de Compiègne, 12 février 1913, *Clément-Bayard* ; note JOSSERAND Louis, *DP*, 1913, 2, 177 ; CA, Amiens, 12 novembre 1913, *Clément-Bayard* ; Cass. Req., 3 août 1915, *Clément-Bayard*, *DP*, 1917, 1, 79 et *S.*, 1920, I, 300.

8.4. Décisions du Conseil de la Concurrence

- Conseil de la Concurrence, 13 septembre 2007, relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention des vracs solides au port autonome du Havre, n° 07-D-28 ; note PHILIPPE Jérôme et JANSSENS Thomas, *Gaz. Pal.*, n° 9, 10 janvier 2008, p. 23-25 ; NICINSKI Sophie, « Abus de position dominante », *AJDA*, n° 43, 17 décembre 2007, p. 2348-2349.
- Conseil de la Concurrence, 1er mars 2002, Société Sogema c/ Société Havre manutention et port autonome du Havre, relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention des vracs solides au port autonome du Havre, n° 02-D-15 ; CORRUBLE Philippe et REZENTHEL Robert, « La gestion des ports maritimes sous le contrôle des autorités de concurrence », *DMF*, n° 628, juillet 2002, p. 664-680.

9. Colloques, conférences, journées d'études

- *Développement durable, un défi pour le droit*, 104ème congrès des notaires de France, 4-7 mai 2008, Nice, *LPA*, n° spécial, n° 81, 22 avril 2008.
- *Lanceurs d'alerte et système d'expertise : vers une législation exemplaire en 2008 ?*, Colloque, Sénat, 27 mars 2008, Paris.

- *Risques industriels majeurs, Sciences humaines et sociales*, Toulouse, 6 et 7 décembre 2007, organisé par le LERASS, Université Paul Sabatier, 397 p.
- *La réparation des atteintes à l'environnement*, Séminaire « Risques, assurances, responsabilités » de la Cour de Cassation, 24 mai 2007, Paris. Voir la page dédiée sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », puis « 2007 » : <http://www.courdecassation.fr> .
- *Biens communs et propriété*, Séminaire interdisciplinaire sur le développement durable, 10 mai 2007, Université de Lille 1, Lille.
- *La Charte constitutionnelle de l'environnement*, Colloque des 20 et 21 juin 2005, Cour de Cassation. Interventions disponibles sur le site internet de la Cour de Cassation, rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », puis « 2005 », puis « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr>
- *Commerce et environnement : regards croisés*, décembre 2004, Universités de Paris I et Paris II, publié in *Droit de l'environnement*, n° spécial, n° 124, décembre 2004.
- *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, FOUCHER Karine et ROMI Raphaël (dir.), colloque des 9 et 10 décembre 2004, Nantes, PUAM, 2006, 218 p.
- *Développement durable : leçons et perspectives*, Ouagadougou, 1er au 4 juin 2004. Textes disponibles sur le site internet du colloque : <http://www.francophonie-durable.org/> .
- *Le juge administratif et l'environnement*, cinquantième des tribunaux administratifs, Colloque organisé par la Cour administrative d'appel de Nantes et les tribunaux administratifs de Rennes, Orléans et Caen, 30 janvier 2004, Ecole des mines de Nantes, *RJE*, n° spécial, octobre 2004.
- *Environnement et renouveau des droits de l'homme*, colloque de Boulogne-sur-mer, 20 et 21 novembre 2003, travaux de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes (CEDECE), La documentation française, Paris, 2006, 188 p.
- *Conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, 2005. Interventions disponibles sur le site de la Cour de Cassation, Rubrique « Colloques et activités de formation », puis « Colloques passés », « 2005 », et « Autres manifestations » : <http://www.courdecassation.fr> .
- *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, BOUTELET Marguerite et FRITZ Jean-Claude (dir.), actes et débats de colloque des 6 et 7 février 2003 de Dijon, Groupe Interdisciplinaire de Droit de l'Environnement (GIDE), Université de Bourgogne, Bruylant, Bruxelles, 2005, 345 p.

- *Droit des entreprises en difficulté et protection de l'environnement*, Colloque organisé par l'Université Lumière-Lyon II, 24 octobre 2003, *Procédures collectives*, juin 2004, n° 2, p. 140-173.
- *Droit de propriété et environnement : le littoral*, FALQUE Max et LAMOTTE Henri (dir.), 4^{ème} conférence Internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix Marseille, éd. Bruylant, Bruxelles, 2003, 624 p.
- *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, PRIEUR Michel (dir.), Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, PULIM, 2003, Limoges, 736 p.
- *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, PRIEUR Michel (dir.), Actes des troisièmes journées scientifiques du Réseau « Droit de l'environnement », Yaoundé (Cameroun), 14-15 juin 2001, Presses universitaires de Limoges (PULIM), 2003, 579 p.
- *Qualité des eaux du littoral régional : objectifs atteints ?*, Actes du colloque de Wimille-ABEP (Agence Boulonnaise d'Education Permanente), éd. Agence de l'eau Artois-Picardie, 7 décembre 2000.
- *Révision de la Charte européenne des sols du Conseil de l'Europe (1972)*, actes de la Journée de l'Institut fédératif « Environnement et eau », Limoges, 17 novembre 1999, PULIM, Les Cahiers du Crideau, n° 9, 2003, Limoges, 123 p.
- *Sites et sols pollués*, Colloque de Colfontaine, 19 mars 1999, organisé conjointement par la Société de l'industrie minérale de la France, le Centre National de recherches sur les sites et sols pollués de Douai et l'ISSEP, éd. des Sociétés de l'industrie minérale, 167 p.
- *Les Nations-Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, MALJEAN-DUBOIS Sandrine et MEHDI Rostane (dir.), Colloque des 15 et 16 janvier 1999, Septièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, éd. Pédone, 1999, Paris, 208 p.
- *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.), Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 487 p.
- *Droits de propriété et environnement*, FALQUE Max et MASSENET Michel (dir.), Actes de la conférence internationale « Droits de propriété et environnement », Université d'Aix-Marseille, 27-29 juin 1996, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 1997, Paris, 372 p.
- *Sites contaminés en droit comparé de l'environnement*, PRIEUR Michel (dir.), Actes des journées organisées à Limoges les 18 et 19 janvier 1994 par le CRIDEAU-CNRS et le CIDCE, PULIM, 1995, Limoges, 620 p.

- *La Communauté européenne et l'environnement*, MASCLET Jean-Claude (dir.), colloque d'Angers, 6 et 7 octobre 1994, La Documentation Française, Paris, 1997, 691 p.

- *L'environnement entre le maire et l'Etat*, JEANNOT Gilles, RENARD Vincent et THEYS Jacques (dir.), colloque de Royaumont réalisé avec le soutien du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'équipement, 1990, 206 p.

- *La réparation des dommages catastrophiques – Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire*, Département de droit international Charles de Visscher, Travaux des 13^{ème} journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, 1990, p. 399.

10. Emission radiophonique

- « Le bien commun », consacrée à la Charte de l'environnement, 11 mars 2006, avec la participation de Christian HUGLO et Patrick JANIN, France Culture, <http://www.radiofrance.fr/chaines/france-culture2/sommaire/> .

11. Sites internet

11.1 Organisations, institutions et agences internationales

- Conseil de l'Europe
<http://www.coe.int>

- Environmental Protection Agency (Agence américaine de protection de l'environnement)
<http://www.epa.gov>

- Les normes internationales ISO
<http://www.iso.org>

- Organisation de Coopération et de Développement Economiques
<http://www.oecd.org/>

-United Nation Environment Program (Programme des Nations-Unies pour l'environnement)
<http://www.unep.org>

11.2. Institutions et agences communautaires

- Agence Européenne pour l'Environnement (AEE)
<http://www.eea.europa.eu/>
- Commission européenne
http://ec.europa.eu/index_fr.htm
- Conseil de l'Union européenne
<http://consilium.europa.eu>
- Eur-lex, le droit de l'Union européenne
<http://eur-lex.europa.eu/>
- Office statistique des communautés européennes (Eurostat)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- L'Union européenne
<http://europa.eu>
- Le Registre Européen des Emissions de Polluants
<http://eper.ec.europa.eu/eper/>

11.3. Institutions françaises

- Ministère de l'écologie et du développement durable
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- Portail dédié aux installations classées pour la protection de l'environnement en France
<http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/index.php>
- Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)
<http://www.drire.gouv.fr>

11.4. Instituts et agences français

- Agence de l'eau Artois Picardie
<http://www.eau-artois-picardie.fr/>
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
<http://www.ademe.fr>
- Association française pour l'étude des sols
<http://www.inra.fr/>

- Association pour l'information, la communication et la gouvernance pour le développement durable (Agora21)
<http://www.agora21.org>
- BASOL : sites et sols pollués
<http://basol.environnement.gouv.fr>
- BASIAS : anciens sites industriels et activités de service
<http://basias.brgm.fr>
- BARPI : Bureau d'Analyse des Risques et des Pollutions Industrielles
<http://aria.environnement.gouv.fr>
- Centre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des Eaux
<http://www.cedre.fr>
- Conservatoire du littoral
<http://www.conservatoire-du-littoral.fr>
- Institut Français de l'ENvironnement (IFEN)
<http://www.ifen.fr>
- Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
<http://www.ineris.fr>
- Observatoire de l'environnement littoral et marin
<http://www.enr-littoral.com>
- Observatoire du littoral
<http://www.ifen.fr/littoral/index.htm>
- Pôle régional de compétence des sites et sols pollués
<http://www.polesp.org>
- La réglementation nationale des installations classées pour la protection de l'environnement
<http://aida.ineris.fr>

11. 5. Juridictions

Conseil Constitutionnel français
<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

- Cour européenne des droits de l'homme
<http://www.echr.coe.int/>

- Cour de Cassation française
<http://www.courdecassation.fr>
- Cour de Justice des Communautés Européennes
<http://curia.europa.eu>
- Le portail de la jurisprudence française
<http://www.legifrance.gouv.fr>

11.6. Universités et centres de recherches

- Cellule de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Homme de l'Université Catholique de Louvain
<http://cridho.cpdr.ucl.ac.be/>
- Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (Université de Limoges)
<http://www.unilim.fr/crideau/>

11. 7. Revues en ligne (en accès libre)

- Les Cahiers du Conseil Constitutionnel
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/>
- Développement Durable et Territoire
<http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>
- Le Journal des Accidents et des Catastrophes (JAC)
<http://www.iutcolmar.uha.fr/jac>
- Vertigo, revue électronique en sciences de l'environnement
<http://www.vertigo.uqam.ca/>

Index Alphabétique

(Les chiffres renvoient aux numéros de pages)

A

Abus de droits.....	285, 535, 536, 544
Accord environnemental.....	132, 246
ADEME.....	159, 203, 222, 223, 231, 364, 395, 454, 520
Aide d'Etat.....	124, 125, 246, 428
Aléa.....	190, 255, 496, 500, 501, 502
Assainissement.....	200, 208, 213, 220, 221, 466
Association de protection de l'environnement.....	64, 94, 247, 276, 282, 291, 542, 545
Assurance.....	244, 245, 428, 496, 500, 512
Assurance de responsabilité civile exploitation.....	496, 497, 506
Assurpol.....	134, 135, 498, 511, 515
Autorisation d'exploiter.....	243, 331, 347, 370
Autorisation d'exploiter.....	
Délivrance de l' ~.....	165, 333
Refus de l' ~.....	332, 355
Ayant-droit.....	457, 458

B

BASIAS.....	211, 212, 224
BASOL.....	85, 198, 201, 211, 212, 224
Bilan environnemental.....	379
Biodiversité.....	22, 47, 71, 74, 191, 520, 552
Boues d'épuration.....	72
BRGM.....	210

C

Capacités financières.....	114, 362, 363, 364, 367
Carence fautive.....	315, 316, 317, 347, 348, 349, 356
Carrières.....	115, 306, 362, 366, 395
Catastrophe écologique.....	519, 520

Catastrophe industrielle.....	59
Catastrophe naturelle.....	127, 244, 506, 507
Catastrophe technologique.....	
Etat de ~.....	244, 245, 547
Indemnisation des conséquences d'une ~.....	245, 519
Charte de l'environnement.....	49, 51, 86, 94, 164, 168, 262, 299, 394, 416, 541
Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	43, 66
Charte européenne des sols.....	43, 179, 186, 188, 203
Compétence liée.....	332, 337, 339, 341, 342
Concertation.....	245, 255, 369, 370, 372
Confusion de patrimoines.....	391, 396, 431, 549
Conseil départemental d'hygiène.....	333
Convention alpine.....	186, 187, 188, 203
Convention européenne des droits de l'homme.....	87, 522, 528, 530, 531
Coréassurance.....	134, 497
Créance.....	
antérieure.....	382, 383, 384
chirographaire.....	386
environnementale.....	381, 382, 383, 386
postérieure.....	382, 385, 386
privilegiée.....	381
D	
Déchets.....	327, 348, 434, 439, 462
Abandon de ~.....	466
Circulation des ~.....	58, 121
Détenteur des ~.....	162, 422, 423, 456, 478, 479, 480, 482
Gestion des ~.....	56, 71, 145, 146, 203
Installation de stockage des ~.....	115, 362, 364, 365, 395, 423
Notion de ~.....	468, 469, 485
Obligation d'élimination des ~.....	117, 480
Police administrative spéciale.....	117, 157, 160, 312, 313, 422, 463, 486, 487
Possesseur des ~.....	482

Producteur des ~	482
Délaissement	250, 253, 256
Développement durable	54, 67, 89, 189, 418, 429, 545
Domaine public	398, 401, 403, 409, 411, 417, 427
Domaine public portuaire	398, 399, 411
Dommage	
écologique	63, 121, 149, 439, 511
environnemental	65, 149, 153, 232, 499, 503, 518
Dragage	25, 197
Droit à l'environnement	66, 86, 90, 95, 96, 104, 118
Droit de l'urbanisme	163, 169, 172
Droit de la concurrence	123, 407, 410, 411
Droit de propriété privée	64, 223, 226, 248, 260, 285, 428, 435, 478, 493, 522, 523, 525, 527, 528, 530, 531, 532, 534, 535, 541
Droit international de l'environnement	43, 137, 185
Droit-créance	68, 90, 91
E	
Eaux souterraines	74, 85
Effectivité	185
Effet direct	138
Effet utile	471, 475, 532
Entente	131, 133
Erika	18, 20, 149, 152, 479, 504, 542
Etude d'impact	19, 25, 59, 114, 209, 413, 421, 423
Etude de dangers	114, 242, 243, 248, 250, 251, 254, 261, 340
Excavation	475, 476, 485, 489
Exploitant	
de fait	459, 460, 461
Dernier	130, 440, 442, 443, 449, 451
Substitution d' ~	458
Succession d' ~	448, 450, 458
Expropriation	226, 248, 250, 254, 256, 260, 529, 530, 533

Externalité.....	62, 63, 142, 146
F	
Faute.....	
de service.....	317
durable.....	347, 349
lourde.....	315, 317, 349
simple.....	315
Fictivité.....	389, 390, 391
Fiscalité écologique.....	62
Fonction écologique.....	182, 189, 222, 265, 267, 520, 534, 535, 537
Fonction sociale.....	85, 493, 495, 522, 534, 535, 538
Fonds d'indemnisation.....	514, 518
Fonds de garantie.....	245
G	
Garanties financières.....	149, 223, 232, 278, 279, 345, 362, 363, 395, 435, 508
Garde.....	481, 482
Gardien de la chose.....	456
Grand port maritime.....	397, 398, 403, 418
Groupe de sociétés.....	388, 395
H	
Hydrocarbures.....	465, 467, 473, 482
I	
Infraction.....	
formelle.....	438, 439
matérielle.....	437, 438, 439
pénale.....	437
Insolvabilité. .	130, 222, 231, 278, 279, 364, 365, 366, 368, 388, 395, 396, 423, 427, 454, 512
Installation classée.....	
Détenteur de l' ~.....	454, 455, 461
Police administrative spéciale des ~.....	157, 311, 319, 331, 333, 361, 413
Seveso.....	241, 243, 366, 395

soumise à autorisation.....	218, 236, 242, 305, 326, 332, 333, 347, 362, 370, 451
soumise à déclaration.....	113, 114, 374, 451, 516
Intérêt.....	
à agir.....	274, 275, 283, 291, 544
collectif.....	64, 504, 511, 532, 533, 541
Inventaire.....	198, 199, 210, 211
Irresponsabilité.....	351
L	
Liberté.....	
contractuelle.....	505, 506
d'entreprendre.....	343, 345
du commerce et de l'industrie.....	165, 343, 344, 410, 411
fondamentale.....	95
Liquidation judiciaire.....	376, 378, 380, 381, 382, 387, 389, 392
Littoral.....	29, 109, 400
M	
Mauvaise foi.....	446
Métaleurop.....	45, 203, 232, 386
Mise en demeure.....	337, 339, 341
N	
Natura 2000.....	94
O	
Obligation d'information.....	199, 205, 218, 220, 235, 239
Organismes génétiquement modifiés.....	60, 499
P	
Patrimoine commun.....	45, 140, 282, 395, 504, 511, 520
Péril imminent.....	158, 162, 319, 320, 321, 322, 488
Permis de construire.....	165, 167
Pesticides.....	74
PLU.....	169, 170, 171, 172, 253, 323, 324, 326, 327, 404
Police administrative générale.....	157, 158, 307, 308, 322, 425, 487
Police administrative spéciale.....	268, 308, 310

Police des ports maritimes.....	424
Pollution(s).....	
chronique.....	18, 498, 501
diffuse.....	147, 502
Effets cumulés des ~.....	19, 20, 97, 175, 196
graduelle.....	502
historique.....	199, 498, 502, 510
Port autonome.....	172, 175, 404, 425, 426, 439
Port maritime autonome.....	397, 424
PPRT.....	235, 244, 248, 250, 253, 254, 255, 260
Préemption.....	248, 253, 256
Préjudice.....	
collectif.....	282, 284, 291
écologique.....	64, 499, 504, 541
grave et spécial.....	351, 352, 354
moral.....	281, 292
Prescription trentenaire.....	444, 445, 447, 448, 457
Principe.....	
d'autonomie des patrimoines.....	388
d'autonomie des personnes morales.....	387, 388, 395
d'indépendance des législations.....	52, 92, 159, 164, 165, 166, 329
d'intégration.....	80, 89, 92, 103
de précaution.....	60, 61, 92, 144, 164, 166, 167, 168, 238, 239
de prévention.....	57, 59, 73, 116, 144, 186, 190, 195
de subsidiarité.....	154, 181, 198, 205, 213, 215
du contradictoire.....	338, 339, 341
général de droit.....	444, 445
pollueur-payeur...36, 61, 62, 63, 91, 116, 130, 144, 149, 186, 202, 224, 231, 266, 285,	
384, 395, 442, 447, 450, 456, 477, 512, 514, 520, 530	
Procédure collective.....	375, 376, 381, 384, 389
Procédure de sauvegarde.....	376
Produits de dragage.....	416, 419, 420, 421, 422

R

REACH.....	55, 60
Redressement judiciaire.....	376, 379
Référé-suspension.....	97
Registre de rejets et transferts de polluants.....	147
Règlement d'exploitation du port.....	425, 426
Res communes.....	26, 64, 499, 523
Res nullius.....	435, 499
Résidu de production.....	472, 476, 488
Responsabilité.....	
de l'Etat.....	315, 347, 349
de la commune.....	316
du dernier exploitant.....	450, 452, 453
du fait de la loi sur les ICPE.....	353
du fait de la protection de la nature.....	350
environnementale.....	149, 225, 232, 243, 262, 265, 393, 435, 448, 474, 495, 498, 511, 519
Restauration.....	201
Restrictions d'usage.....	85, 183, 373
Risque de développement.....	499
Risques technologiques.....	231, 233, 241, 250, 368
S	
Salinisation.....	15, 197, 419
Sanction pénale.....	75, 76, 141, 151, 154, 183
Santé.....	55, 56, 65, 82, 85, 90, 116, 158, 201, 207, 213
Service écologique.....	266, 436
Service public portuaire.....	402, 405, 408, 424
Servitude.....	226, 251, 252, 256, 366, 373, 527, 528, 529
SIEG.....	126
Site contaminé.....	194, 419, 433, 443
Site orphelin.....	200, 202
Sol pollué.....	

Détenteur du ~.....	459
Propriétaire du ~.....	225, 440, 453, 455, 459, 464, 478
Réhabilitation du ~.....	369, 372, 373
Remise en état du ~.....	84, 114, 115, 118, 159, 163, 200, 207, 231, 362, 364, 368, 370, 377, 380, 381, 385, 387, 392, 396, 423, 427, 433, 442, 443, 445, 446, 447, 450, 452, 499, 530, 543
T	
Terres polluées.....	162, 465, 472, 475, 477, 488
Théorie de la loi-écran.....	100, 138
Tragédie des biens communs.....	526
Troubles de voisinage.....	64, 285
U	
Urgence.....	339
Usage futur.....	65, 115, 150, 196, 198, 201, 207, 221, 224, 228, 368, 369, 370, 371, 372, 375, 443, 451, 452, 484, 543
V	
Vente d'immeuble.....	199, 218, 220, 235, 239, 240, 433, 499, 509
Vice caché.....	240
Z	
ZICO.....	94
ZNIEFF.....	94, 414
Zone.....	
à risque.....	193
de protection spéciale.....	414
industrielle.....	250, 359, 396
industrielle portuaire.....	29, 196, 396, 397, 398, 400, 404, 405, 412, 418, 423, 429

Tables des matières

Sommaire.....	13
INTRODUCTION.....	15
§1. Une approche biaisée de la problématique des sols pollués.....	20
A. Le sol appréhendé comme simple support.....	21
B. Une ratio legis rendue obscure par l'adoption de normes éparses	23
§.2. Un statut juridique en construction.....	27
A. Définition de la zone industrielle littorale.....	28
B. Le statut encore embryonnaire des zones industrielles littorales polluées..	33
Première Partie : La réglementation relative à la pollution des sols sur les zones industrielles littorales : un statut juridique inadapté.....	41
Titre premier : La protection des sols dans la construction du droit de l'environnement	47
Chapitre 1 : La dispersion des normes communautaires et nationales relatives à la protection des sols.....	51
Section 1. L'ancrage de la protection de l'environnement en droit communautaire	52
§1. Une protection de l'environnement affirmée dans les textes fondateurs.....	53
A. La protection de l'environnement dans le Traité instituant la Communauté Européenne.....	54
1. Les objectifs	55
2. Les principes	57
a. Les principes de prévention et de précaution.....	57
Le principe de prévention.....	58
Le principe de précaution.....	60
b. Le principe pollueur-payeur.....	61
Le principe	62
Une responsabilité écologique.....	63
B. La protection de l'environnement comme droit fondamental.....	66
§2. Les méthodes de protection de l'environnement en droit communautaire....	71
A. La protection verticale de l'environnement.....	71

1. La protection fragmentaire des sols.....	72
2. Une compétence exclusive de la Commission européenne.....	75
B. La protection horizontale de l'environnement.....	78
Section 2. La protection fragmentée de l'environnement en France.....	84
§1. La consécration voilée du droit à l'environnement par la Charte constitutionnelle de l'environnement.....	86
A. Des principes constitutionnels lacunaires.....	87
1. Une valeur constitutionnelle évidente.....	88
2. Une portée limitée.....	90
B. Une invocabilité discutée.....	94
1. La position audacieuse du juge des référés.....	94
2. La réserve du Conseil d'Etat.....	98
§2. Le sol entre gestion et protection.....	104
A. Le sol, absent des lois de protection de l'eau et du littoral.....	104
1. L'eau : d'une gestion équilibrée à un droit à l'eau.....	106
2. Le littoral : maintien d'un équilibre entre conflits d'usage.....	109
B. Le sol et les lois instituant des procédures face aux situations potentiellement dangereuses.....	111
1. La législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.....	112
2. La législation sur les déchets.....	116
Chapitre 2 : La construction d'un cadre juridique composite pour la protection des sols : un équilibre fragile entre conflits d'intérêts.....	121
Section 1. L'essor de la protection de l'environnement en droit communautaire : d'un statut dérogatoire à une place cardinale.....	122
§1. La protection de l'environnement comme dérogation aux règles communautaires de concurrence.....	123
A. Protection de l'environnement et droit de la concurrence.....	123
1. Aides d'Etat et protection de l'environnement.....	124
a. Le principe d'interdiction.....	125
b. L'exemption pour motif environnemental.....	127

2. Ententes et protection de l'environnement.....	131
a. Le principe d'interdiction des ententes	132
b. Les dérogations.....	133
B. La réglementation communautaire en recherche d'effectivité.....	136
1. La force obligatoire des instruments communautaires.....	137
2. L'inapplication et l'inefficience du droit communautaire de l'environnement.....	139
§2. La protection de l'environnement comme objectif global : prévention et réparation du dommage écologique.....	142
A. Les normes préventives.....	143
1. Les évaluations environnementales.....	143
2. L'internalisation de la pollution.....	145
B. Les normes répressives.....	148
1. L'instauration d'une responsabilité environnementale.....	149
2. La pénalisation des « crimes verts ».....	151
Section 2. Le statut juridique composite de la zone industrielle littorale polluée.	156
§1. La combinaison des législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux déchets.....	157
A. La séparation formelle des législations relatives aux déchets et aux ICPE	157
B. La consolidation de l'exercice des polices administratives, confirmée par la jurisprudence communautaire.....	159
§2. Les législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'urbanisme.....	163
A. Une indépendance de principe	164
1. L'affirmation de l'indépendance des législations.....	165
2. Les aménagements du principe.....	167
B. Installations classées et urbanisme, une complémentarité nécessaire.....	169
Conclusion du Titre premier.....	175
Titre 2 : L'ambivalence des instruments de lutte contre la pollution des sols.....	177
Chapitre 1. Un cadre juridique communautaire pour la protection des sols.....	179

Section 1. La protection des fonctions écologiques des sols.....	182
§1. L'Europe, terrain fertile à l'adoption de dispositions protectrices des sols..	185
A. Les prémices de l'analyse fonctionnelle de la protection des sols.....	186
1. La Convention alpine et son protocole sur la protection des sols.....	186
2. La Charte européenne des sols.....	188
B. Une approche fonctionnelle de la protection des sols par le droit communautaire.....	190
§2. La protection des sols par la proposition de directive communautaire.....	192
A. Les zones à risques.....	193
B. Les sites contaminés.....	194
1. La prévention de la contamination des sols.....	195
a. Le principe de prévention de la contamination des sols.....	195
b. Définition du site contaminé et recensement.....	197
2. L'assainissement des sites contaminés.....	200
a. La stratégie d'assainissement.....	200
b. Le cas des sites orphelins.....	202
Section 2. L'échec annoncé d'un consensus communautaire	204
sur la protection des sols ?.....	204
§ 1. Le rejet de la proposition de directive : chronique d'une désillusion annoncée.....	206
A. Une directive-cadre inadaptée.....	206
1. L'exemple des définitions aléatoires du risque.....	207
2. Une méthodologie de la dépollution obsolète.....	210
B. Des atteintes au principe de subsidiarité.....	214
§2. Vers l'impossibilité d'une approche fonctionnelle contraignante de protection des sols ?.....	217
A. Une modernisation nécessaire des mesures nationales de gestion des sols pollués.....	218
1. L'obligation d'information en cas de vente du terrain pollué.....	218
2. L'assainissement des sols pollués.....	220
B. L'impossibilité d'une approche fonctionnelle à l'échelle communautaire ?	223

Chapitre 2. Un cadre juridique national pour la gestion	231
des sols pollués.....	231
Section 1. La loi relative aux risques technologiques, entre concertation et contractualisation.....	232
§1. Les dispositions contextuelles de la loi relative aux risques technologiques	234
A. L'obligation d'information du vendeur d'immeuble.....	235
1. Une interprétation littérale de l'obligation d'information.....	235
2. Quel formalisme pour l'obligation d'information ?.....	239
B. Evaluation des risques et indemnisation.....	242
1. Une nouvelle définition de l'étude de dangers.....	242
2. L'indemnisation des dommages : la création d'un état de catastrophe technologique.....	244
§2. Vers une contractualisation de l'usage des sols	246
A. Les Plans de Prévention des Risques Technologiques, outils de prévention des risques.....	248
1. Les servitudes de constructibilité.....	252
2. Les acquisitions immobilières.....	253
B. Le PPRT, nouvel exemple de la contractualisation de la protection de l'environnement.....	255
1. La concertation au coeur de l'instauration des PPRT.....	256
2. Le PPRT, limite à la liberté contractuelle ?.....	258
Section 2. La loi relative à la responsabilité environnementale, reconnaissance inaboutie du dommage écologique.....	262
§1. Une transposition fidèle, concrète mais a minima.....	265
A. Les nouveautés instaurées par la loi sur la responsabilité environnementale	265
1. Le service écologique.....	266
2. L'instauration d'une nouvelle police administrative spéciale.....	268
B. Les lacunes de la transposition.....	270
1. Le responsable de la réparation.....	270
2. Des dispositions absentes.....	272

a. Les associations de protection de l'environnement.....	272
b. Les garanties financières.....	278
§2. L'évolution nécessaire du rôle de la jurisprudence judiciaire en matière de protection de l'environnement.....	280
A. La place du juge judiciaire dans la réparation des dommages à l'environnement.....	280
1. Le recours au préjudice moral.....	281
2. La modernisation de la théorie des troubles de voisinage.....	285
B. Le rôle résiduel du juge judiciaire ?.....	289
Conclusion du second titre.....	294
Conclusion de la première partie.....	295

Seconde Partie La mise en oeuvre de la réglementation relative à la pollution des sols sur les zones industrielles littorales : un statut juridique remodelé.....297

Titre 1 : Les normes applicables aux sols pollués : entre rigidité conceptuelle et besoins pragmatiques303

Chapitre 1 : La gestion des sols pollués par les autorités administratives : un équilibre instable.....305

Section 1. Les moyens d'action du maire : d'une double compétence à une schizophrénie juridique.....307

§1. Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées.....308

A. Le pouvoir de police administrative générale.....308

 1. Définition de la police administrative générale.....309

 2. Les polices administratives générale et spéciales du maire et les installations classées311

B. L'engagement de la responsabilité de la commune.....315

 1. La responsabilité pour carence fautive.....315

 2. L'engagement de la responsabilité pour faute : l'action du maire sur le fondement de la police des installations classées.....319

§2. Les outils urbanistiques au service de la protection des sols.....323

A. Le plan local d'urbanisme, un instrument de protection contre les nuisances	324
B. Les limites à la protection de l'environnement par l'urbanisme	327
Section 2 : Le rôle du préfet : des pouvoirs exorbitants à la responsabilité sans	
faute	331
§1. Les pouvoirs et les devoirs du préfet en matière d'installations classées	332
A. Les prérogatives du préfet	332
1. La délivrance de l'autorisation d'exploiter	332
2. Le contrôle et les sanctions de l'inobservation des mesures prescrites	336
B. Le respect des principes généraux dans l'exercice du pouvoir de police	338
1. Mise en demeure et principe du contradictoire	339
2. Le respect de la liberté d'entreprendre	343
§2 . La responsabilité de l'Etat en matière d'installations classées	347
A. L'engagement de la responsabilité de l'Etat pour faute durable	347
B. Une responsabilité sans faute	350
1. La responsabilité sans faute, une responsabilité rarement reconnue	351
2. La responsabilité de l'Etat du fait de la loi du 19 juillet 1976	353
Chapitre 2. Les zones industrielles, noeud gordien de l'application de la	
réglementation relative aux sols pollués	359
Section 1 : Les nouvelles obligations des exploitants d'installations classées pour la	
protection de l'environnement : transparence et garanties pour la préservation d'un	
patrimoine commun	360
§ 1. L'optimisation de la protection du site exploité par l'industriel	361
A. Pendant l'exploitation : la constitution de garanties financières	362
1. L'obligation déclarative de l'exploitant et l'exigence de garanties	
financières	363
2. Perspectives d'application des exigences déclaratives et financières	367
B. A la cessation de l'exploitation : une dépollution optimale du site axée sur	
la concertation	369
1. La concertation au centre de la dépollution	369
2. La procédure de remise en état du site	371

§2. Sols pollués et procédures collectives.....	376
A. Liquidation judiciaire et dépollution des sols : un régime juridique hybride	377
1. L'interaction de normes juridiques variées.....	378
2. La créance environnementale.....	381
a. Statut de la créance environnementale.....	382
b. La finalité des créances postérieures.....	385
B. La responsabilisation des groupes de sociétés.....	387
1. Vers un aménagement du principe d'autonomie des personnes morales	388
a. Le principe d'autonomie des personnes morales peu favorable à la protection de l'environnement.....	388
b. L'aménagement au principe de l'autonomie par la consécration légale de l'extension de procédure.....	389
2. Une réforme nécessaire du droit des sociétés.....	393
Section 2 : Les zones industrielles portuaires et la pollution des sols.....	397
§1. Les contraintes de l'activité portuaire et la protection de l'environnement..	401
A. La mixité des activités des ports autonomes.....	402
1. La gestion des espaces par le port autonome.....	404
2. L'application du droit de la concurrence.....	407
B. La protection de l'environnement sur le domaine portuaire.....	412
§2. Prévention et gestion des sols pollués sur les zones industrielles portuaires	418
A. La gestion des sources de pollution des sols sur le domaine portuaire...	419
B. Les outils juridiques de prévention de pollution des sols à disposition des ports autonomes.....	424
Conclusion du Titre 1.....	431
Titre 2 : L'adaptation des évolutions théoriques aux pratiques : de l'immutabilité à la reconsidération des paradigmes.....	433
Chapitre 1. Les réponses prétoriennes à l'impasse théorique de la dépollution des sols.	437

Section 1. La remise en cause du principe de la responsabilité fondée sur l'activité polluante : le propriétaire, responsable par défaut.....	441
§ 1. La responsabilité législative du dernier exploitant : une obligation de dépollution des sols limitée.....	443
A. Une limite temporelle posée par le juge administratif : l'obligation de remise en état soumise à la prescription trentenaire.....	444
B. Une obligation de dépollution limitée : la confirmation apportée par le décret du 13 septembre 2005.....	449
1. L'état du droit avant le décret du 13 septembre 2005 : une obligation générale de dépollution.....	449
2. Les dispositions du décret du 13 septembre 2005 : limites aux pouvoirs du préfet.....	451
§2. La remise en cause jurisprudentielle de la responsabilité du dernier exploitant : le dédoublement fonctionnel du propriétaire du site.....	453
A. Le statut juridique changeant du propriétaire du site contaminé : détenteur, gardien, ayant-droit.....	454
1. La responsabilité du propriétaire-détenteur : censure du juge de cassation, résistance des juges du fond.....	455
2. La responsabilité de l'ayant-droit confirmée par le juge de cassation..	457
B. L'évolution de la situation du propriétaire non exploitant au regard de l'obligation de remise en état : le recours à la notion d'exploitant de fait....	459
Section 2. La qualification des terres polluées en déchets : vers une légitimation de la responsabilité du propriétaire du sol pollué.....	464
§1. La qualification des terres polluées en déchet : l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004.....	465
A. L'approche fonctionnelle de la définition du déchet.....	467
1. D'une volonté de se défaire au dessaisissement accidentel.....	468
2. L'effet utile comme clé de lecture de la notion de déchet.....	471
B. La mobilisation in futurum du déchet.....	473
§2. Les répercussions de la qualification des terres polluées en déchets en droit national : de l'adaptation des législations à leur remaniement.....	479

A. La multiplication des responsables potentiels et la précarité du statut du propriétaire du site pollué.....	480
B. L'application difficile d'une jurisprudence contra legem.....	484
1. L'application française de la jurisprudence Van de Walle.....	485
2. La nécessité d'une harmonisation communautaire.....	489
Chapitre 2. Les perspectives d'évolution de la protection d'un patrimoine environnemental collectif.....	495
Section 1. Les adaptations nécessaires du mécanisme assuranciel à la préservation du patrimoine environnemental.....	496
§1. L'assurance : réponse inadaptée au problème de pollution des sols.....	500
A. Les difficultés soulevées par la nature du risque de pollution.....	500
1. L'aléa et le sol pollué.....	501
2. Caractéristiques du dommage et sol pollué.....	503
B. Difficultés soulevées par la nature contractuelle de l'assurance.....	505
1. La liberté de l'assureur de refuser la conclusion du contrat.....	506
2. L'insertion de clauses exonératoires.....	509
§2. Perspectives d'évolution : assurance obligatoire et fonds complémentaire d'indemnisation.....	512
A. Les limites d'une obligation de souscription d'une assurance	512
1. La création nécessaire d'un fonds d'indemnisation complémentaire.....	513
2. Le risque d'une privatisation de l'évaluation des risques.....	515
B. Vers la création d'un fonds d'indemnisation des dommages écologiques.....	518
Section 2. Propriété privée, fonction sociale et patrimoine : repenser la protection des sols.....	522
.....	522
§1. La théorie classique de l'appropriation privative : une approche incomplète pour la protection de l'environnement.....	524
A. La théorie de l'appropriation privative.....	525
B. La prépondérance de la protection de l'environnement face au droit de propriété privée.....	527

§2. Repenser la propriété du sol : vers une fonction écologique de la propriété privée.....	534
A. Vers une fonction écologique du droit de propriété.....	535
1. Théorie de la fonction sociale.....	535
2. La fonction écologique du droit de propriété privée.....	537
B. Vers la consécration d'un propriétaire-gestionnaire ?.....	540
1. Les fondements juridiques des nouveaux devoirs du propriétaire privé	540
2. La gestion d'un patrimoine écologique.....	542
Conclusion du Titre 2.....	548
Conclusion de la seconde partie.....	549
Conclusion générale.....	551
Annexes.....	557
Bibliographie.....	565
Index Alphabétique.....	679
Tables des matières.....	687

Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives

Le sol est un objet de conquête, tant par les richesses qu'il renferme que par sa potentialité d'appropriation. Sa pollution est une conséquence néfaste et imperceptible du développement. La prise en compte tardive du problème des sols pollués traduit la vision réduite avec laquelle l'homme les appréhende et la réticence à légiférer sur un objet approprié. Surface d'occupation et d'aménagement, le sol est un outil d'urbanisation et un support de prérogatives, avant d'être un milieu vivant. La dualité est manifeste sur les zones industrielles littorales où les règles juridiques applicables oscillent entre protection de l'environnement et développement industriel. L'analyse de leur application permet d'éclairer le paysage juridique complexe des zones industrielles polluées. Nuançant l'approche utilitariste de la gestion des sols pollués, la thèse affirme la nécessité d'une protection renouvelée des fonctions écologiques des sols pour ériger une gestion patrimoniale durable de l'environnement.

The legal status of littoral industrial areas and soil pollution : state of the rules and perspectives

Due to the wealth it contains and, as a consequence, the ambition to own it, land is an object of conquest. Its pollution is not only an adverse condition but it also impedes its development because pollution is often imperceptible. The delayed awareness of this problem badly affects the way mankind perceives land and generates a reluctance by the authorities to pass corrective legislation. Rather than being an attractive place to live, land has become an instrument for urbanisation and jockeying for power which is particularly revealed in coastal industrial areas where the legal codes fluctuate between protecting the environment and stimulating industrial development. The analysis of how these codes are applied helps to illuminate their impact on polluted industrial areas. Using a nuanced, practical approach to the management of polluted land, this Thesis advocates the need for an updated protection and awareness of land's ecological utility with the aim of formulating a durable environmental heritage.

Discipline - Spécialité : Droit public - Droit de l'environnement

Mots-clés : Zone industrielle – Sols pollués – Réhabilitation – Police administrative – Charte de l'environnement – Installation classée – Propriété – Fonction écologique

Ecole doctorale n° 74, Université de Lille 2 droit et santé.

BP 629, 59024 Lille cedex.