

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, ET DE L'INDUSTRIE**

**Conseil général des Mines**

**Finances**

**Inspection générale des**

**Rapport d'expertise et de propositions**

**sur**

**le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués**

**établi par**

**Jean-Pierre HUGON**  
**Ingénieur général des Mines**

**Pierre LUBEK**  
**Inspecteur général des Finances**

**Paris, avril 2000**

## Structure du rapport

### Introduction

## Première partie : le constat

### I. La pollution des sols : un phénomène difficile à appréhender

- A. Les raisons des difficultés
- B. Mais des progrès méthodologiques sont en cours

### II. Le traitement des problèmes est reporté en fin de vie des entreprises

- A. La dépollution du sol n'est pas intégrée au cycle d'exploitation
- B. Il existe toutefois des facteurs d'anticipation

### III. Un arsenal juridique inadapté et une jurisprudence incertaine

- A. Un arsenal juridique inadapté
- B. Une jurisprudence incertaine et une application administrative difficile

### IV. Les handicaps qui pèsent sur l'action administrative

- A. Les DRIRE sont mal armées face aux problèmes à traiter
- B. Onze exemples révélateurs des difficultés rencontrées
- C. Des solutions palliatives qui trouvent leurs limites

### V. Des exemples étrangers évolutifs

### Conclusions du constat

## Deuxième partie : les propositions

### Introduction à la deuxième partie

### I. Inciter à la prévention et intégrer la gestion des passifs environnementaux dans le cycle de vie des entreprises

- A. Dans le cadre législatif existant
- B. Dans un cadre législatif modifié

### II. Clarifier le droit applicable

- A. Lever les ambiguïtés et les failles de la loi de 1976
- B. Faire évoluer les concepts législatifs

### III. Revoir les pratiques administratives

- A. Dans le cadre de la législation actuelle adaptée
- B. Dans un cadre législatif ayant évolué

### IV. Revoir les conditions d'intervention financière de l'Etat et retrouver des ressources

### Conclusions

### Annexes

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>p. 1</b>
<b>Première partie : le constat</b>	<b>p. 4</b>
<b>I. <u>La pollution des sols : un phénomène difficile à appréhender</u></b>	<b>p. 5</b>
<b>A. Les raisons des difficultés</b>	
1. <i>Le facteur temps</i>	<i>p. 6</i>
2. <i>La complexité des phénomènes</i>	<i>p. 7</i>
3. <i>La relativité des approches</i>	<i>p. 7</i>
4. <i>La non linéarité des problèmes</i>	<i>p. 8</i>
<b>B. Mais des progrès méthodologiques sont en cours</b>	
1. <i>Une recherche consistante se développe et des « pôles de compétence » émergent</i>	<i>p. 9</i>
2. <i>La connaissance des sites pollués progresse</i>	<i>p. 9</i>
3. <i>Progressivement une méthodologie émerge</i>	<i>p. 11</i>
<b>II. <u>Le traitement des problèmes est reporté en fin de vie des entreprises</u></b>	
<b>A. La dépollution du sol n'est pas intégrée au cycle d'exploitation</b>	
1. <i>La prise de connaissance n'est pas immédiate et suppose des efforts</i>	<i>p. 13</i>
2. <i>Les règles comptables ne permettent pas de traduire la réalité des faits</i>	<i>p. 14</i>
3. <i>Les moyens financiers ne sont pas dégagés en cours d'exploitation</i> <i>p. 15</i>	
4. <i>Les « garanties financières » prévues par la loi sont à ce jour peu opérantes</i>	<i>p. 16</i>
5. <i>Il existe une spirale des risques de pollution des sols</i>	<i>p. 16</i>
<b>B. Il existe toutefois des facteurs d'anticipation</b>	
1. <i>Des groupes s'engagent sur la réduction de leurs impacts environnementaux</i>	<i>p. 17</i>
2. <i>L'administration demande désormais la réalisation d'ESR à des entreprises en activité</i>	<i>p. 20</i>
3. <i>Les transactions sur sites industriels sont l'occasion de mettre en évidence des pollutions</i>	<i>p. 21</i>
<b>III. <u>Un arsenal juridique inadapté et une jurisprudence incertaine</u></b>	
<b>A. Un arsenal juridique inadapté</b>	
1. <i>Des pouvoirs administratifs sans limite apparente</i>	<i>p. 23</i>
2. <i>Une loi non adaptée aux pollutions du passé</i>	<i>p. 28</i>
3. <i>La législation de 1976 peut être aisément contournée</i>	<i>p. 30</i>
4. <i>La constitution des garanties financières pose des problèmes</i>	<i>p. 32</i>
5. <i>Le droit des procédures collectives s'accorde mal avec celui des installations classées</i>	<i>p. 33</i>
6. <i>L'articulation délicate avec les lois sur les déchets et sur l'eau</i>	<i>p. 35</i>
7. <i>La nécessité de justifier les prescriptions et de les proportionner aux risques</i>	<i>p. 37</i>
<b>B. Une jurisprudence incertaine et une application administrative difficile</b>	

1. *La jurisprudence est incertaine sur la désignation du responsable* p. 38
2. *Une application administrative difficile* p. 47

#### IV. les handicaps qui pèsent sur l'action administrative

##### A. Les DRIRE sont mal armées face aux problèmes à traiter

1. *Les remontées du questionnaire* p. 55
2. *L'accès à l'information* p. 55
3. *Les relations avec les industriels* p. 57
4. *Le maniement de la réglementation actuelle* p. 58
5. *La charge des contentieux* p. 59

##### B. Onze exemples révélateurs des difficultés rencontrées

1. *Trois dossiers emblématiques : Montchanin, Huningue, Salsigne* p. 60
2. *Les pièges de la succession d'exploitants* p. 68
3. *Les orageuses relations avec les mandataires de justice* p. 70
4. *La difficile implication des propriétaires*  
p. 76

##### C. Des solutions palliatives qui trouvent leurs limites

1. *L'intervention de l'ADEME sur sites orphelins* p. 78
2. *Les difficiles contentieux engagés par l'ADEME envers les responsables* p. 80
3. *La fin de la ressource et de la procédure DIS* p. 80

#### V. Des exemples étrangers évolutifs

1. *Les USA* p. 81
2. *Les Pays-Bas* p. 84
3. *L'Allemagne* p. 85
4. *La Grande-Bretagne* p. 86
5. *L'Union européenne* p. 87

**Conclusions du constat** p. 88

<b>Deuxième partie : les propositions</b>	<b>p. 92</b>
---	--------------

**Introduction à la deuxième partie** p. 93

#### I. Inciter à la prévention et intégrer la gestion des passifs environnementaux dans le cycle de vie des entreprises

##### A. Dans le cadre législatif existant

1. *Edicter des « bonnes pratiques »* p. 95
2. *Inciter à la généralisation des audits réguliers du sol* p. 96
3. *Sécuriser au plan fiscal la constitution de provisions* p. 97
4. *Aller vers un rating environnemental* p. 98

##### B. Dans un cadre législatif modifié

1. *Rendre l'assurance responsabilité civile pollution obligatoire* p. 98
2. *Introduire un système « d'assurance-épargne-pollution »* p. 100

## II. Clarifier le droit applicable

### A. Lever les ambiguïtés et les failles de la loi de 1976

1. Clarifier les responsabilités au regard de la remise en état p. 102
2. Sécuriser le changement d'exploitant p. 103
3. Mieux fonder en droit la faculté de prescrire des travaux en cours d'exploitation p. 104
4. Clarifier le statut du passif environnemental en cas de procédure collective p. 104
5. Clarifier le niveau d'exigence des objectifs de dépollution p. 106
6. Assurer la « traçabilité » des pollutions résiduelles dans les procédures d'urbanisme p. 108

### B. Faire évoluer les concepts législatifs

1. La question du quitus pour l'avenir p. 109
2. La question de la prescription pour le passé lointain p. 111
3. L'articulation de l'administratif et du contractuel p. 113

## III. Revoir les pratiques administratives

### A. Dans le cadre de la législation actuelle adaptée

1. Pour une meilleure coopération des acteurs locaux p. 117
2. Pour une gestion plus souple et plus efficace de la relation DRIRE/entreprises p. 119
3. Pour renforcer la sécurité juridique des prescriptions de travaux et de la fixation de contraintes d'usage du sol p. 120
4. Pour une gestion plus efficace des contentieux p. 122
5. La recherche en responsabilité des actionnaires p. 123

### B. Dans un cadre législatif ayant évolué p. 125

## IV. Revoir les conditions d'intervention financière de l'Etat et retrouver des ressources

1. Mieux apprécier intervention d'urgence, d'opportunité, et sites orphelins p. 128
2. Mieux assurer la récupération des fonds publics p. 129
3. Reconstituer une ressource p. 130

## Conclusions p. 132

## Liste des annexes

1. Lettre de mission
2. Liste des personnes rencontrées
3. Liste des textes de référence, texte de la loi du 19 juillet 1976, extraits du décret du 21 septembre 1977
4. Liste des jugements ou arrêts de jurisprudence cités dans le rapport
5. Pièces annexées
6. Données scientifiques sur la pollution des sols
7. Liste alphabétique des sigles utilisés dans le rapport

## Introduction

Par lettre du 2 avril 1999 cosignée par les Ministres, Mme D. Voynet et MM. D. Strauss-Kahn et C. Pierret <sup>1</sup>, le Conseil général de Mines et l'Inspection générale des Finances ont été invités à réaliser une mission d'expertise et de propositions sur la question des sites et sols pollués, visant à :

- renforcer, dans le domaine de la pollution des sols, l'application du principe « pollueur-payeur », entré dans le droit positif par la loi du 2 février 1995, pour éviter que la prise en charge par l'Etat de la dépollution de sites réputés « orphelins » ne tende à se généraliser, y compris aux cas dans lesquels la responsabilité d'acteurs économiques solvables et connus pourrait être mise en cause ;

- préciser la portée des obligations incombant au responsable d'une pollution, pour donner au droit applicable une lisibilité qui fait encore défaut ;

- contrecarrer les montages juridiques pouvant être mis en œuvre par des groupes industriels pour échapper à l'obligation de dépollution, sans perdre de vue les sérieux inconvénients qui pourraient résulter d'une évolution du principe de responsabilité (limitée) des actionnaires fixé par le droit des sociétés.

Sur la base de ces grands objectifs, la lettre de mission précisait que le rapport devait :

- porter un diagnostic sur les difficultés d'application du droit, sur la base d'étude de cas concrets et de la jurisprudence ;

- analyser les conditions de prise en charge des sites « orphelins » par le fonds alimenté par la taxe sur les déchets industriels spéciaux, notamment en cas d'urgence ;

- préciser l'appui possible de l'Agent judiciaire du Trésor aux organes administratifs chargés de rechercher les responsabilités ;

- enfin, proposer les aménagements juridiques éventuellement nécessaires à une meilleure prise en compte du problème.

Chargés de cette mission, nous n'avons pu débiter nos travaux qu'au cours de l'été 1999. Il nous est rapidement apparu que la complexité du sujet interdisait de l'aborder de manière parcellaire, et de le traiter dans les délais raccourcis qu'impliquait l'attente initialement exprimée par les Ministres. Nous avons par ailleurs parfaitement conscience de remettre un rapport que certains pourront trouver trop volumineux. Une note très résumée l'accompagne, mais dans notre esprit elle ne s'y substitue pas. Un réel effort de lecture attend donc qui veut vraiment plonger dans le sujet. Nous espérons que ceux qui s'y résoudront (comme on le fait, après avoir respiré profondément, en plongeant dans une eau trop froide) y trouveront des réponses aux questions qu'ils se posent, et même à celles qu'ils ne soupçonnaient pas.

Un indice illustre la complexité du sujet : c'est la même loi, dite « loi Barnier », du 2 février 1995, visée dans la lettre de mission, qui affirme le principe du pollueur-payeur <sup>2</sup> et qui instaure un dispositif de

---

<sup>1</sup> annexe 1

<sup>2</sup> article 1 de la loi Barnier, introduit à l'article L. 200-1, alinéa 5, du code rural : « le principe pollueur-payeur, 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 ».

financement public <sup>3</sup> dont on craint précisément qu'il ne batte en brèche ce principe trop aisément. Ajoutons ici pour mémoire que la loi Barnier, qui modifie pourtant les lois de 1975 sur les déchets, et de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement, n'affirme pas dans ces textes le même principe « pollueur-payeur », et les laisse donc en l'état quand aux principes de responsabilité, pourtant différents <sup>4</sup>, qu'ils énoncent : on pressent déjà que le sujet n'est pas d'une totale limpidité.

Plonger dans l'eau froide n'est déjà pas aisé. Si de plus elle est trouble, il faut s'armer de courage. Il nous semble que l'objet de ce rapport le mérite : la pollution des sols pourrait bien être, après celle de l'air et de l'eau, l'un des grands enjeux environnementaux des générations futures.

Nous avons abordé notre mission par des angles complémentaires : des entretiens avec des personnes particulièrement concernées, dans les sphères de l'administration, de l'entreprise, de la justice <sup>5</sup>; l'analyse des textes et de la jurisprudence ; l'étude de nombreux cas concrets ; des déplacements en province auprès des praticiens qui gèrent au quotidien la complexité qui peu à peu s'était dégagée de nos premières approches.

Notre rapport s'articule en deux parties on ne peut plus classiques : le constat, les propositions.

Le constat débute par ce qui caractérise d'emblée le sujet : la difficulté, très spécifique, à appréhender le phénomène de pollution des sols, qui subsistera malgré les progrès méthodologiques en cours (I).

C'est notamment (mais pas uniquement) ce qui explique une autre particularité, dont naissent en réalité l'essentiel des difficultés : le traitement des problèmes est, malgré quelques facteurs d'anticipation encore timides, reporté en fin de vie des entreprises, c'est à dire lorsqu'il est trop tard (II).

Dans ces conditions déjà peu propices, l'administration se défend, et même attaque, avec un arsenal juridique considéré comme surpuissant, à tort car il se révèle largement inadapté à conjuguer la question au passé, et il présente par ailleurs des incohérences qui sont autant d'aubaines pour les pollueurs indécis ; il en résulte, notamment, une jurisprudence erratique, qui rend incertaine l'application de circulaires administratives sollicitant fortement les textes, notamment dans les cas fréquents où l'exploitant en titre a disparu (III).

De ce fait, l'action administrative apparaît handicapée : les DRIRE se trouvent contraintes à consacrer aux procédures une énergie et des moyens qui font défaut aux activités souhaitables de contrôle ; les administrations sont confrontées à des procédures contentieuses longues et difficiles, non seulement dans les dossiers emblématiques qui font la « Une » des médias et causent des insomnies aux cadres ministériels, mais aussi dans les cas plus discrets où elles sont piégées par les successions d'exploitants, ou bien aux prises avec des mandataires de justice démunis, ou encore peinent à mettre en cause les propriétaires des sols ; dans ces situations bloquées, la solution palliative des « sites orphelins » existe, mais trouve ses limites (IV).

Face à ces difficultés, nous avons cherché à connaître <sup>6</sup> comment d'autres Etats (USA, Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne) avaient tenté de résoudre le même problème, et si l'Union Européenne

---

<sup>3</sup> article 61. III a) et b) , modifiant la loi sur les déchets du 15 juillet 1975, précisant notamment que le fonds de modernisation de la gestion des déchets gérés par l'ADEME a pour objet supplémentaire « *la participation au financement du traitement et de la réhabilitation des sites pollués* [autres que les installations de stockage collectif de déchets ménagers] , *lorsque cette participation est devenue nécessaire du fait de la défaillance de l'exploitant ou du détenteur* », et que « *le produit de la taxe perçue au titre de l'élimination de déchets industriels spéciaux est affecté exclusivement au traitement et à la réhabilitation* [de ces sites] ».

<sup>4</sup> comme on le verra plus loin, pour la loi de 1976 il s'agit de l'exploitant en titre ; pour celle de 1975, du producteur ou du détenteur de déchets.

<sup>5</sup> la liste des personnes rencontrées est donnée en annexe 2.

<sup>6</sup> à travers des textes et publications. Sauf cas particulier de l'Allemagne, notre mission n'a pas comporté, faute

avait sa vision propre ; il se dégage de ce panorama des éléments intéressants, tant en négatif (sur ce qu'il convient d'éviter) qu'en positif (V).

Les propositions, qui font l'objet de la deuxième partie du rapport, prennent évidemment appui sur le constat, et ne peuvent se comprendre qu'à son éclairage. Elles s'articulent selon quatre axes.

D'abord, inverser la chronologie et inciter à développer la prévention, en intégrant la gestion des passifs environnementaux des sols dans le cycle d'exploitation des entreprises. Distinguant les mesures applicables dans le cadre de la législation actuelle de celles qui supposent l'intervention de la loi, nos propositions visent à faire apparaître en temps réel les problèmes de pollution du sol dans les systèmes d'information des entreprises, à permettre, en la sécurisant au plan fiscal, la constitution des moyens financiers suffisants pour y faire face, et à résoudre, par l'assurance, le problème posé par la disproportion entre les risques engendrés par des activités et les marges qu'elles sont susceptibles de générer (I).

Le second axe consiste, d'abord, sans modifier ses concepts, à clarifier le droit applicable, dans lequel même les meilleurs avocats ont perdu leurs repères. Il s'agit de lever les ambiguïtés de la loi de 1976 au regard de la responsabilité de remise en état des sites, et de combler ses failles, notamment en cas de changement d'exploitant ; il s'agit aussi de clarifier le statut du passif environnemental en cas de procédure collective, de sécuriser les industriels en précisant le niveau d'exigence des objectifs de dépollution, et d'assurer une « traçabilité » des éventuelles restriction d'usage des sites dans les procédures d'urbanisme et de construction (II, A). Ensuite, nous proposons de faire évoluer les concepts législatifs, pour prendre en compte l'écart entre le temps long des sols et celui des activités humaines, par l'introduction, de manière mesurée, des notions de *quibus* pour l'avenir et de prescription pour le passé ; nous proposons aussi de permettre une articulation nouvelle entre l'exercice du pouvoir de police administrative et l'approche contractuelle des relations entre l'Etat et les partenaires économiques (II, B).

En troisième lieu, nous suggérons de revoir les pratiques administratives à la lumière de ces clarifications et de ces avancées juridiques. C'est dans ce cadre que nous rappelons comment, à notre sens, la responsabilité des actionnaires pourrait plus fréquemment être recherchée (III).

Enfin, il nous paraît utile de proposer de revoir les conditions de l'intervention financière de l'Etat sur les sols pollués, et d'apporter des éléments de réponse à la problématique de l'adaptation des ressources à l'ambition de la politique à mener (IV).

---

de temps, de contacts à l'étranger. Nous pensons toutefois que l'approche limitée que nous avons eue de leur expérience, et surtout de leur évolution, est assez instructive pour notre propos.

## **Première partie : le constat**

## **I. La pollution des sols : un phénomène difficile à appréhender.**

Avant toute intervention humaine, le sol résulte de l'interaction prolongée, sur des centaines de milliers d'années, entre roches, eau, air et êtres vivants : c'est une interface environnementale fondamentale. Sur et dans ce sol, sont venues se surimposer les conséquences diverses d'activités humaines menées pendant assez longtemps, à notre échelle, sans trop de considération à l'égard de ce milieu hôte.

Les pays développés n'ont pris la mesure des problèmes de pollution des sols que depuis 25 ans environ, ce qui est tout récent face à un développement industriel qui remonte pour nombre d'entre eux à plus d'un siècle et demi. La plupart du temps, cette prise de conscience a été provoquée par un événement grave, à fort retentissement médiatique, par exemple l'affaire du "Love canal" aux USA<sup>7</sup>. La France entre dans ce calendrier moyen avec l'adoption de la loi du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, puis de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En France, comme dans la plupart des pays industrialisés, les deux-tiers des pollutions industrielles des sols qui ont été recensées proviennent des hydrocarbures et des solvants chlorés ; le reste est provoqué par les éléments métalliques<sup>8</sup>, parmi lesquels quatre se distinguent nettement en ce qui concerne les risques pour la santé : mercure, plomb, cadmium et arsenic. Les quatre-cinquièmes de ces pollutions, hydrocarbures, solvants et métaux, proviennent de cinq secteurs d'activités industrielles : métaux ferreux ; chimie / parachimie / pharmacie ; traitement des déchets ; pétrole / gaz naturel ; cokeries / usines à gaz.

Cette pollution des sols d'origine industrielle n'est qu'une des composantes de leur dégradation par les activités humaines, qui provient également :

- de la surexploitation agricole (compactage des sols par des matériels lourds d'exploitation, réduction de la porosité naturelle, diminution de l'activité biologique du sol ; usages excessifs de produits phytosanitaires, d'engrais ; baisse des taux de matières organiques par exploitation intensive, irrigation, rotation accélérée des cultures) ;
- de la couverture par les infrastructures routières et l'urbanisation (en 1997, les sols artificiels occupaient déjà 8% du territoire, en progression de 50 000 ha / an) ;
- et des pollutions urbaines.

La dépollution d'un site industriel en environnement urbain, au delà d'une approche technique nécessairement spécifique, n'est en fait que l'une des composantes de la réhabilitation de la ville et de la capacité d'une agglomération à se développer en répondant à de nouveaux besoins dans le cadre d'un développement durable. Nous retrouverons cette problématique en seconde partie de notre rapport.

---

<sup>7</sup> en 1980, 20 000 T de déchets toxiques ont été découverts au fond d'une rivière, conduisant à l'évacuation des habitations voisines.

<sup>8</sup> notamment mercure, plomb cadmium, arsenic, chrome, cuivre, nickel, sélénium, zinc, retenus et étudiés dans le rapport de l'Académie des sciences publié en août 1998, sous la conduite de Paul-Henri Bourrelier (cf. annexe 6).

## A. les raisons des difficultés

### 1. Le facteur temps :

Quand on aborde les problèmes de sols pollués, la première difficulté, et sans aucun doute la principale, provient du fait que la pollution des sols s'inscrit dans des échelles de temps très longues. En tout premier lieu, la formation d'un sol est un processus lent (100 000 ans pour un mètre d'épaisseur), qui n'est pas à l'échelle de temps des activités humaines : le sol est par nature une ressource non renouvelable. Ensuite, le sol est le principal réceptacle des pollutions d'origine industrielle (hydrocarbures, solvants, éléments métalliques en traces) : c'est un "puits" de pollution. Les sols ont accumulé des quantités considérables d'éléments en traces à proximité des zones industrielles et des zones urbaines : on évalue ainsi, pour l'ensemble de la planète, à environ un million de tonnes les tonnages annuels "stockés" dans les sols pour chacun des métaux, plomb, zinc, cuivre, chrome.

Ces énormes stocks de sols pollués du passé sont la partie la plus difficile du problème à résoudre.

D'autre part, tous les éléments que nous considérons, à juste titre, comme polluants, sont présents dans les sols à l'état naturel. L'inventaire du territoire (voir infra) a permis de mettre en évidence des zones de concentration anormales naturelles qui ne sont corrélées avec aucune activité industrielle : ainsi, pour une anomalie en plomb identifiée dans le Massif Central, sur une vingtaine de km<sup>2</sup>, un tiers des prélèvements effectués sont supérieurs à 400 ppm Pb<sup>9</sup> ; au total, dans le Massif Central, sur plus de 3 000 km<sup>2</sup> ont été observées des teneurs naturelles supérieures à 80 ppm Pb, 120 ppm Zn et 30 ppm Cu. En Bretagne, l'inventaire a délimité onze zones sensibles de cette nature, de surfaces comprises entre 10 et 400 km<sup>2</sup>, soit 10% environ de la surface du massif armoricain. Dans un pays d'industrialisation ancienne comme le nôtre, au bout d'un certain temps (trente, cinquante ans, un siècle,...?) les pollutions industrielles et les teneurs naturelles ont été remaniées ensemble par les éléments (précipitations, mouvements de terrains, etc.) et la distinction entre pollution anthropique et état "naturel" devient alors progressivement relativement conventionnelle.

Enfin, dernier avatar du facteur temps, les connaissances scientifiques progressent, les exigences sanitaires des populations évoluent, ce qui était considéré comme satisfaisant à un instant donné, peut devenir inacceptable quelques années plus tard. C'est bien ce qui s'est produit, d'une façon générale, dans l'ensemble des pays industrialisés au cours du dernier quart du siècle ; les références particulières sont célèbres, amiante, plomb, dioxines, etc.

Ces cadres de références temporelles, du temps géologique (le sol est une ressource non renouvelable) et du temps humain (le sol est le puits principal de stockage à long terme de nos pollutions anthropiques), sont à l'origine de la question principale : comment gérer, efficacement et équitablement, l'enchaînement temporel sur longue période des responsabilités entre les acteurs successifs, l'exploitant, ou l'ancien exploitant, l'actuel propriétaire du sol, la collectivité éventuellement concernée et l'Etat, représentant et garant des intérêts collectifs ?

---

<sup>9</sup> les teneurs s'expriment couramment en grammes par tonne ou en milligrammes par kilo, soit en "parties pour million", symbolisées « ppm » ; pour fixer les idées sur des ordres de grandeurs, la valeur limite pour le plomb vient d'être fixée en Allemagne à 400 ppm pour un usage sensible (résidentiel) et à 2000 ppm pour un usage industriel ; en Hollande, la valeur de référence est de 85 ppm, et la valeur d'intervention de 530 ppm.

## 2. La complexité des phénomènes

La deuxième difficulté, spécifique à l'approche des phénomènes de pollution des sols, provient de leur complexité scientifique. Non que les questions de pollution de l'eau ou de l'air soient toujours élémentaires, mais elles sont à résoudre dans des milieux relativement homogènes, au moins localement, dans lesquels les outils de modélisation qui ont pu être mis au point n'opèrent pas trop mal<sup>10</sup>. Le sol par contre est un milieu extrêmement complexe et hétérogène ; par nature et du fait de l'histoire de sa constitution, le sol est un système dynamique, interactif, de cinq constituants – matières minérales, matières organiques, eau, gaz, organismes (micro-organismes, faune, racines des végétaux) – au sein duquel se développent des phénomènes physico-chimiques complexes et surtout instables. Dans un sol, la composition, la densité, l'organisation des particules minérales et organo-minérales en agrégats de tailles diverses, la porosité, la perméabilité, etc., peuvent varier très rapidement dans le temps et à petite échelle ; partant les réactions qui affectent les différents constituants, les phénomènes de transferts (de matière, d'énergie), le fait qu'un élément potentiellement polluant soit fixé ou relâché, tous les facteurs qui déterminent la mobilité, donc *in fine*, la nocivité d'un élément, ont pour caractéristique d'être instables, sur courte et sur longue période : la pollution des sols n'est pas un phénomène stable. Plus précisément on ne peut jamais être assuré qu'une pollution est stabilisée, car dans la « vie » d'une pollution peuvent se succéder des phases stables et des phases instables. Certaines pollutions anciennes stabilisées par la conjonction du temps écoulé et du milieu, peuvent être réactivées si le milieu est modifié, soit de manière physique par des travaux ou des évolutions naturelles du terrain, soit de manière chimique, par l'effet de nouvelles infiltrations. A l'inverse, des processus d'atténuation naturelle par réaction chimique ou biologique sont parfois constatés. Ces phénomènes rendent, de façon permanente et durable, les modélisations difficiles et incertaines<sup>11</sup>. Enfin, il existe le plus souvent un *continuum*, sol – eau – sédiments<sup>12</sup>, qui rend les problèmes encore plus difficiles à appréhender dans leur globalité. Aujourd'hui encore, la conception même des outils de modélisation, indispensables à la connaissance des phénomènes, se heurte à de grandes difficultés.

## 3. La relativité des approches

Les deux considérations qui précèdent, échelles de temps et complexité intrinsèque, expliquent aisément que la définition d'un état de pollution d'un sol, et la fixation d'objectifs de dépollution, sont des exercices particulièrement complexes. Ainsi, l'hétérogénéité de la distribution dans l'espace et l'instabilité des phénomènes dans le temps sont des caractéristiques qui rendront toujours très difficile d'établir un diagnostic fiable de pollution d'un site à partir de prélèvements ponctuels. Il est toujours possible d'améliorer le diagnostic en multipliant les prélèvements, mais on multiplie aussi les coûts. Un audit positif (concluant à une pollution) ne permet pas toujours d'en dessiner avec certitude les limites ni d'en contrôler les évolutions ; un audit négatif n'est pas toujours la garantie d'absence de pollution ou de source future de pollution. Avant toutes autres difficultés, naturellement liées à des problèmes de gestion

---

<sup>10</sup> par ailleurs, l'eau et l'air étant directement ingérés et inhalés par l'homme, une définition normative de leur qualité est possible et sa justification chiffrée est moins contestable.

<sup>11</sup> lors de la journée scientifique annuelle du CRNSSP (cf infra), il est ressorti des études présentées que, selon la nature des sols, les éléments polluants sont plus ou moins piégés ou relâchés par des phénomènes « d'adsorption » ou de « désorption ». La pollution effective dépend aussi du potentiel de dégradation du polluant par la microflore présente dans le sol, et de la nature des molécules polluantes (qui sont chacune « biodégradées » de manière différente). Ces études ont aussi montré des interactions entre polluants : par exemple, la présence de phosphate remobilise l'arsenic, et l'introduction de carbonates ou solvants remobilise fortement les hydrocarbures, augmentant la toxicité du sol.

<sup>12</sup> notons ici simplement pour mémoire le vaste et critique problème de la pollution des sédiments de curage des rivières et canaux. Dans le Nord, on estime à 450 000 m<sup>3</sup> le volume des dépôts le long des rives, dont le tiers est fortement pollué. Il n'existe pas de réglementation applicable à ces sédiments, qui au surplus n'appartiennent à personne. Des études sont consacrées à l'influence de l'activité microbienne sur la mobilité des métaux au sein de ces masses, et sur l'incidence de la pluviométrie et de l'écoulement du temps.

d'un patrimoine (arbitrage entre des intérêts divergents, problèmes économiques, sociaux, culturels, politiques), il y a donc, à la base, une difficulté rémanente à accéder à l'information technique objective et fiable indispensable.

Ces obstacles à la connaissance des phénomènes, intrinsèques et durables, font que ces problèmes restent entachés d'une large part de subjectivité, le point de vue de l'observateur restant un élément déterminant de pondération. Certains pays, tels les Pays-Bas, l'Allemagne, ont cru pouvoir résoudre la difficulté par une approche normative, en édictant des tables officielles de valeurs limites, valables uniformément sur l'ensemble du territoire ; la Commission européenne est encore très attirée par cette approche. C'est malheureusement une voie qui ne peut déboucher que sur des dépenses excessives, comme la Hollande en a fait l'expérience et en est revenue, ou, plus naturellement, sur des absurdités ; par exemple, suivant certaines normes hollandaises (pour l'arsenic, le cadmium,...) l'ensemble des territoires de la Bretagne et du Massif-Central devraient être "dépollués". Enfin, parce que la tâche devient trop lourde en même temps qu'elle est contestable, cette approche débouche le plus souvent sur l'inaction.

La France a fait le choix de promouvoir la démarche d'analyse des risques. L'étude de risques travaille sur le triptyque : source du risque, voie de transfert, cible. Cette approche est beaucoup mieux adaptée à la nature des problèmes à traiter, puisque spécifique à chaque site, à sa situation particulière, à l'usage que l'on veut en faire. Alors que la méthode normative est faussement simple, et ne peut mener qu'à des impasses, l'étude de risques est adaptée, mais elle est lourde par construction et souvent longue car elle doit, dès que le problème a une certaine ampleur, procéder par itérations entre une gamme de différents programmes de dépollution, leurs coûts respectifs, et les divers usages futurs qui peuvent être recherchés pour le site. On aura déjà compris que, pour un site donné, suivant les points de vue et les intérêts des uns ou des autres - industriel, propriétaire, repreneur, commune, aménageur, etc. - l'appréciation des mesures de dépollution nécessaires et des coûts qui leur sont associés peut faire l'objet d'une très large fourchette.

#### *4. La non linéarité des problèmes*

A l'expérience, il n'a été constaté (heureusement ou malheureusement ?) aucune relation de proportionnalité entre la taille d'une exploitation (ou d'une société) et les risques qu'elle peut comporter pour la pollution des sols. Nous avons certes des exemples, hélas trop nombreux, de grosses unités industrielles et de grandes entreprises à l'origine de pollutions des sols importantes, accidentelles ou chroniques (chimie, métallurgie, sidérurgie, pétrole, gaz,...), mais il y a aussi de très nombreux exemples d'entreprises petites et moyennes à l'origine de pollutions dont le coût économique n'a strictement rien à voir, ni avec leurs effectifs, ni avec leur chiffre d'affaires ; les secteurs prédominants de ce type d'activités sont les traitements de surface des pièces mécaniques, les tanneries, mégisseries, dépôts de déchets, le "traitement" des vieux pneus, etc. Cette disproportion entre les avantages économiques modestes tirés d'une activité et les inconvénients majeurs qui peuvent ultérieurement en résulter peut provenir soit de graves négligences, notamment dans les quelques mois précédant un arrêt d'activité, soit d'un phénomène d'accumulation lié au temps d'exploitation, pour des industries très anciennes, accentué par la disproportion entre la dimension passée de l'entreprise à l'époque de sa grandeur, qui était aussi celle de la grande pollution, et le rétrécissement de son activité actuelle, de ses effectifs, et de ses marges d'exploitation qui ont, au fil des ans, littéralement fondu : telle entreprise, comptant aujourd'hui dix ou vingt ouvriers, en employait il y a 50 ans des centaines, et polluait en conséquence, causant un désastre historique que l'entreprise modeste, méconnaissable, qu'elle est devenue est bien incapable de prendre en charge. C'est le cas des tanneries, des cristalleries ou des filatures vosgiennes, et la situation des vallées jadis dédiées à ces activités est naturellement aggravée par la multiplication des sites de l'espèce dans un périmètre restreint (cas par exemple des anciennes mégisseries de Graulhet).

## **B. Mais des progrès méthodologiques sont en cours**

### *1. Une recherche consistante se développe et des « pôles de compétence » s'affirment*

La recherche appliquée aux phénomènes de pollution des sols ne date pas d'hier ; parmi les établissements publics de recherche notamment, le BRGM, le CEA, l'INERIS, l'IFP, le CEMAGREF<sup>13</sup>, ont constitué des équipes qui travaillent depuis 25 ans sur ce thème. Cette recherche est par nature pluridisciplinaire, c'est pourquoi ces organismes publics ont soutenu en 1996 la création à Douai, à l'initiative de la DRIRE Nord-Pas-de-Calais, d'un centre spécialisé rassemblant un très large ensemble de compétences, le CNRSSP (Centre National de Recherche sur les Sites et Sols Pollués). Répondant à un besoin, tant des pouvoirs publics que des entreprises, le CNRSSP est rapidement monté en régime et constitue aujourd'hui un pôle national reconnu apportant aux divers acteurs impliqués une forte ressource d'expertise. Dans le champ de l'analyse des risques ("source – transfert – cible"), le CNRSSP travaille principalement sur les vecteurs de transfert<sup>14</sup>.

Dans le secteur privé, la capacité d'audit des sols s'est développée sous la pression de la demande ; nous verrons en effet qu'il est devenu courant aujourd'hui qu'un arrêt d'activité, une cession d'entreprise, une vente de terrain, s'accompagne d'une étude de sol, voire d'un traitement. La capacité d'expertise privée française, globalement médiocre<sup>15</sup> il y a encore dix ans, a pu se développer sur cette demande : Lyonnaise, Vivendi, Antea et un grand nombre de bureaux de conseil, petits et moyens, commencent à représenter une bonne capacité opérationnelle française d'audit de sols et d'intervention.

Parallèlement à la création du CNRSSP, la Région Nord-Pas-de-Calais a soutenu la création d'un "Pôle de compétences" porté par l'Etablissement Public Foncier régional (EPF) qui anime un réseau d'échanges et de réflexion entre tous les acteurs : entreprises, associations, universités, centres de recherche, collectivités territoriales, services de l'Etat ; le pôle anime également un large réseau européen de 1700 correspondants. En s'appuyant sur l'expertise du CNRSSP, le pôle anime des groupes de travail techniques, sur les sols et sédiments, mais également dans les domaines financier, foncier et réglementaire. Le pôle de compétence anime un atelier juridique composé de représentants des administrations, des collectivités territoriales, du monde associatif, de professionnels juridiques et judiciaires et d'experts ; les travaux de cet atelier, qui complètent les réflexions menées à l'initiative du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), ont porté notamment sur les problèmes de responsabilité, de solvabilité, d'usage futur, et ont constitué un apport très utile à nos réflexions.

### *2. La connaissance des sites pollués progresse*

La circulaire du 3 décembre 1993 a défini les grandes lignes de la politique nationale en matière de sols pollués ; par cette circulaire les pouvoirs publics ont lancé le principe du recensement systématique et organisé des sites potentiellement pollués, dit "inventaire national", complété par une recherche historique, à travers l'exploitation des archives départementales, et d'un suivi des sites en activité susceptibles d'avoir pu provoquer dans le passé des problèmes de pollution des sols.

#### a) l'inventaire national

---

<sup>13</sup> voir le développement des sigles en glossaire, annexe 7.

<sup>14</sup> étude et modélisation des comportements des produits polluants présents sur une parcelle ; la pollution va-t-elle rester confinée ou au contraire s'étendre, se disperser ? Définition des auroles de pollution, de l'extension du "panache" de pollution après un certain nombre d'années, etc.

<sup>15</sup> c'est notamment l'implication historique du secteur public dans ce secteur (CETE de l'Equipement, DDA, services internes d'EDF, GDF, SNCF, BRGM,...) qui avait, en l'absence de pression de la demande d'expertise, limité les développements privés; le BRGM a, dans la mouvance de l'émergence d'un véritable marché, dédoublé ses compétences en filialisant ses activités de conseil avec la création d'Antea en 1994.

Depuis le milieu des années 80, sous la conduite du ministère chargé de l'Environnement, les DRIRE répertoriaient une centaine de "sites prioritaires" pour la programmation de leurs interventions, qui ont constitué une approche pratique, non formalisée, de "l'inventaire". Le premier recensement, effectué en 1994, a mis en évidence près de 700 sites. Actualisé en 1996, il a alors répertorié les 896 sites de l'actuel inventaire national qui constitue la base du programme d'intervention des DRIRE ; une nouvelle mise à jour est en cours. Cet inventaire national n'a aucun caractère d'exhaustivité ; les sites répertoriés sont ceux qui, déjà connus de l'administration pour être pollués ou à l'origine d'une pollution constatée, sont considérés comme appelant à court terme une action administrative pour remédier aux dangers qu'ils présentent.

Parmi ces 896 sites recensés, près de 90% sont dans une zone vulnérable – habitations à moins de 100 mètres, cours d'eau à moins de 50 mètres, captage d'eau potable (AEP) à proximité – c'est d'ailleurs pour cela même qu'ils ont été recensés. Plus des 2/3 des sites recensés sont des dépôts de déchets et de produits divers. Une pollution du sol ou de la nappe a été identifiée sur la base d'une analyse effectuée sur le terrain dans 80% des cas, soit 756 sites sur lesquels les principaux polluants sont :

- les hydrocarbures et les solvants halogénés pour plus des 4/5<sup>èmes</sup> ;
- les métaux pour les 2/3<sup>16</sup>.

Sur les 896 sites recensés, une centaine ont fait l'objet de mesures d'urgence, près de 200 sont en cours de traitement, 150 ont été traités et font l'objet de mesures de surveillance, une grosse centaine ont été traités et banalisés.

Enfin, en ce qui concerne la recherche en responsabilité :

- 700 sites ont un responsable identifié, mais qui n'est l'ancien exploitant de l'installation que pour 600 d'entre eux ; on verra que pour les autres cas (propriétaire du site, liquidateur judiciaire), la mise en œuvre de la responsabilité ne va pas de soi ;
- une quarantaine ont été déclarés "orphelins" (voir infra) ;
- le solde fait encore l'objet de recherche d'identification d'un responsable.

#### b) l'inventaire historique

Cet inventaire des anciens sites industriels et d'activités de service<sup>17</sup> a été lancé initialement dans 32 départements. L'arrêté du 10 décembre 1998 a précisé les modalités de création d'une base de données portant sur ces sites anciens (établie par le BRGM, sous le contrôle de comités de suivi régionaux). Ces inventaires historiques, sur la base principale de la consultation des archives départementales, sont des travaux de longue haleine ; en ce début 2000, deux régions, Rhône-Alpes et Haute-Normandie les ont terminés, l'inventaire historique de la région Nord-Pas-de-Calais est très avancé, et au total 17 départements sont déjà couverts par BASIAS. Quand l'ensemble de la France sera couvert (ce qui est prévu dans cinq ans) on attend 200 000 à 300 000 sites recensés.

L'objectif fixé à l'inventaire historique est de constituer une base de données nationale mise à la disposition des acteurs de l'aménagement du territoire, des communes, des particuliers, des notaires ; l'arrêté du 10 décembre 1998 précise cet objectif d'identification, de localisation et de caractérisation des sites puis de leur affichage dans la base de données nationale BASIAS, gérée par le BRGM<sup>18</sup>. En

---

<sup>16</sup> de nombreux sites, presque la moitié des cas, ont accumulé des polluants en mélange, hydrocarbures + solvants + métaux, d'où un total nettement supérieur à 100%.

<sup>17</sup> qui a vocation à être exhaustif, mais bute sur le caractère inaccessible de certaines archives privées pour les sites fermés il y a moins de 30 ans.

<sup>18</sup> BASIAS : Base des Anciens Sites Industriels et Activités de Service, consultable sur <http://basias.brgm.fr>

pratique, une difficulté se profile qui provient d'une relative hétérogénéité constatée à ce jour dans l'exécution de ces inventaires historiques, les niveaux d'investigation et les critères de tri étant variables d'une région à l'autre.

### c) l'inventaire des sites en activité

Les modalités en ont été précisées dans la circulaire du 3 avril 1996 qui a fixé un objectif de 1300 études de sols à réaliser d'ici 2001 ; les DRIRE ont engagé des programmes de travail à la hauteur des moyens qu'elles pouvaient y consacrer, ces études sont actuellement en cours d'exécution dans chaque région au rythme moyen d'une vingtaine par an.

\*

La réalisation de ces inventaires marque un progrès sensible dans la connaissance de la situation et des problèmes à traiter, qui va permettre des avancées réelles tant pour les pouvoirs publics, que pour les collectivités territoriales, les industriels et les particuliers concernés. Cependant, comme c'est souvent le cas, les progrès de la connaissance posent au moins autant de problèmes nouveaux qu'ils en résolvent d'anciens. Jusqu'à présent, on vient de le voir, l'administration entend faire des données issues des inventaires historiques un usage strictement informatif, ce qui est déjà un grand progrès par rapport à une situation antérieure opaque, mais il est très vraisemblable, compte tenu des questions de responsabilité déclenchées à plus ou moins brève échéance par la connaissance de l'existence d'un site potentiellement pollué, que la relation entre l'administration, les collectivités locales et les acteurs privés, ne pourra durablement rester sur un simple échange d'information brute : il faudra que d'une façon ou d'une autre les pouvoirs publics affichent l'utilisation qui doit en être faite, le programme d'action qu'ils proposent d'engager sur la base de cet outil de connaissance, c'est-à-dire, des principes d'intervention, un calendrier, des moyens financiers et une répartition des responsabilités et des financements. La dimension (200 à 300 000 sites) et l'hétérogénéité relative des inventaires sera alors un élément difficile du problème à résoudre.

Pour l'inventaire des sites en activité susceptibles de révéler des pollutions anciennes, le problème quantitatif est semblable, puisque le champ d'investigation est potentiellement immense, recouvrant a priori l'ensemble des quelque 500 000<sup>19</sup> ICPE en activité et, en priorité au moins, les quelque 43 000 installations industrielles<sup>20</sup> ayant fait l'objet d'une autorisation. Quant à l'inventaire national (les 896 sites) on peut avoir le sentiment que, de façon plus ou moins délibérée, il a été établi, en régions puis au niveau national, pour rassembler un ensemble de sites en nombre tel que l'administration se sente capable de les faire traiter dans des délais raisonnables.

### 3. *Progressivement une méthodologie émerge :*

Sur les plans scientifique et technique, le CNRSSP a permis d'avancer dans la connaissance des phénomènes, notamment de transferts, et de développer un savoir-faire sur les outils d'analyse, d'échantillonnage et de modélisation<sup>21</sup> ; la banque de données ASTRES<sup>22</sup> fournit un annuaire et une synthèse des technologies de réhabilitation des eaux et des sols actuellement disponibles. Dans son projet d'entreprise, l'ADEME s'engage à soutenir le développement des méthodes de diagnostic et d'évaluation des risques, des méthodes de traitement et d'évaluation des coûts ; l'ADEME prend conscience également de la responsabilité permanente qu'elle devrait assumer en matière de retour d'expérience des opérations de terrain.

---

<sup>19</sup> ce chiffre est une estimation, il n'est pas le résultat d'un recensement, qui d'ailleurs n'existe pas.

<sup>20</sup> 62 600 ICPE autorisées dont 19 500 élevages.

<sup>21</sup> à partir, notamment, du *monitoring* de site (suivi en temps réel par des capteurs et analyse informatisée des données).

<sup>22</sup> Annuaire et Synthèse des Traitements de Réhabilitation des Eaux et des Sols

Sur la base de cette amélioration rapide des connaissances, des données recueillies dans les inventaires, et sous l'animation du MATE, une méthodologie d'approche et de traitement des sites pollués émerge progressivement.

La circulaire du 3 décembre 1993 consacre le principe fondamental du traitement adapté à l'impact effectif du site pollué sur l'environnement, sur la base de la notion de risque<sup>23</sup> ; cette circulaire présente la démarche d'évaluation simplifiée des risques (ESR) et annonce la préparation de guides de diagnostic approfondi et d'évaluation détaillée des risques (dénommée alors étude d'impact) qui devront être publiés ultérieurement<sup>24</sup>. Sur ces bases, l'ADEME et le BRGM ont élaboré un guide technique d'étude des sols et une grille d'évaluation simplifiée des risques.

L'étude des sols comporte une phase documentaire, destinée à rassembler le maximum possible d'informations, et, le plus souvent, une phase d'investigations sommaires sur le terrain destinée à acquérir les données complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de l'ESR. La procédure d'évaluation simplifiée des risques est basée sur une méthode de "scores" affectés à chacun des paramètres caractérisant le site<sup>25</sup>, ces scores élémentaires étant ensuite combinés pour construire une note de synthèse permettant la classification du site en :

- classe 1, site nécessitant des investigations approfondies ; ces sites sont inscrits à l'inventaire national (les 896) ;
- classe 2, site devant faire l'objet d'une surveillance appropriée (à l'initiative des DRIRE ces sites peuvent également être inscrits à l'inventaire national) ;
- classe 3, site sans problème, dit "à banaliser".

La fixation des scores, donc l'évaluation globale, sont effectués en fonction des usages actuels ou prévus du site dans son environnement au moment de l'étude ; toute modification de l'environnement ou de l'usage du site doit entraîner une nouvelle ESR.

Des démarches semblables sont en cours d'élaboration pour le diagnostic approfondi et l'évaluation détaillée des risques ; les guides correspondants sont en attente de publication (laquelle était prévue pour 1998).

La circulaire du 3 avril 1996, relative à *"la réalisation de diagnostics initiaux et de l'évaluation simplifiée des risques sur les sites industriels en activité"*, outre le lancement du recensement correspondant, a défini les secteurs prioritaires et prescrit la réalisation systématique d'études de sols à toute modification ou extension notable d'une installation classée.

---

<sup>23</sup> rappel : Risque = Danger + Transfert + Cible.

<sup>24</sup> pour donner ici un ordre de grandeur des échelles de coûts de réalisation, les spécialistes situent l'ESR dans la zone de 10 000 F, l'EDR étant dix fois plus coûteux, et la réalisation des travaux encore au moins dix fois plus.

<sup>25</sup> les trois facteurs de base de l'ESR (danger, transfert, cible) étant notés au moyen de 49 paramètres élémentaires, ces notes étant ensuite combinées suivant des grilles de notation spécifiques, pour les sols, les eaux souterraines, etc., en ne retenant que les grilles pertinentes pour la source et le site étudiés, et en fonction des usages futurs.

## II. Le traitement des problèmes est reporté en fin de vie de l'entreprise

La pollution des sols n'est pas seulement difficile à appréhender, pour les motifs intrinsèques que nous venons de rappeler : elle est aussi mise en évidence tardivement, pour des raisons tenant à la gestion des entreprises et, jusqu'à un passé récent, au comportement habituel de l'administration. Et c'est bien de la combinaison des deux ordres de difficultés, celui tenant à la qualification des faits et celui tenant à leur *timing*, que naissent les situations juridiquement et financièrement inextricables.

### **A. La dépollution du sol n'est pas intégrée au cycle d'exploitation**

C'est incontestablement l'exploitation industrielle qui pollue le sol de l'entreprise<sup>26</sup>. Et pourtant, depuis que les entreprises produisent, stockent, rejettent des produits polluants, la question a été soit ignorée par les industriels, soit considérée comme relevant exclusivement de la fin de vie des sites exploités. Il est exact que certaines contraintes techniques entraînent qu'une partie des travaux de remise en état ne peuvent être effectués qu'après l'arrêt de l'exploitation, mais de très nombreuses autres mesures, de prévention et de dépollution, peuvent être prises en cours même d'exploitation, et devraient l'être afin que les travaux reportés en fin de vie du site ne soient que la partie résiduelle, et généralement limitée, des travaux non réalisables en cours d'exploitation. C'est faire, de façon plus ou moins consciente et délibérée, une interprétation tout à fait excessive de ces contraintes techniques que de ne prendre en considération l'ensemble de la question qu'en fin d'exploitation, c'est à dire au moment, tardif, où, la production étant à l'arrêt, le site ne peut plus générer que des charges.

Cette pauvreté de l'attention portée par l'entreprise à la question de la pollution de ses sols résulte de plusieurs facteurs.

#### *1. La prise de connaissance n'est pas immédiate et suppose des efforts*

Sauf cas de pollution liée à un accident survenant sur une installation, le phénomène de pollution du sol est par nature occulte ; il peut rester caché tant que l'on ne fait pas l'effort d'investigation nécessaire pour le révéler. Il est de plus si progressif et l'appréhension de son ampleur et de ses risques de diffusion si peu évidente que l'on comprend que les entreprises, sauf à y consacrer une attention particulière, ne le perçoivent pas, et ne s'en préoccupent pas dans le cadre de l'exploitation courante de leurs processus industriels.

Allons plus loin : la pollution du sol, jusqu'à un certain degré, fait partie intégrante de l'univers physique et culturel de l'entreprise industrielle. Elle est une des signatures de son activité. Loin d'être vue comme une anomalie, elle est perçue comme une retombée inévitable des processus mis en œuvre : les sols se salissent au même titre que les bleus de travail des ouvriers. L'usine aseptisée est un concept neuf, qui ne rend pas compte de la réalité de ce que fut l'industrialisation.

S'inquiéter de l'état du sol et du sous-sol nécessite donc un effort, d'autant moins naturel pour l'entreprise qu'il n'est pas payant : commencer à examiner ce point alors que rien ni personne<sup>27</sup> n'y oblige ni même ne le demande, et qu'il ne peut en résulter que des charges, n'est guère motivant ; traiter aujourd'hui un sol pour le régénérer, alors que la poursuite de l'exploitation le polluera de nouveau demain, apparaît inutile.

---

<sup>26</sup> et bien sûr le sous-sol, puis au delà des emprises, selon les conditions hydrogéologiques de migration des éléments polluants.

<sup>27</sup> l'attention portée aux sols en cours d'exploitation par l'inspection des installations classées n'a pu être, jusqu'à un passé récent, que très marginale (sauf cas d'accident, bien entendu).

La cause est donc entendue pour la généralité des entreprises : il s'agit là de l'une des multiples tâches qu'il leur incombe de traiter en fin de vie des sites, conformément aux textes <sup>28</sup>.

## 2. Les règles comptables ne permettent pas de traduire la réalité des faits

En comptabilité, les terrains ne s'amortissent pas. Seraient-ils susceptibles de l'être, d'ailleurs, cela ne réglerait pas la question : il n'y a aucune raison pour que les coûts engendrés par la pollution soient en relation avec la valeur comptable du sol <sup>29</sup>. Mais, faute de devoir constater une dépréciation comptable, démarche qui conduit, pour l'ensemble des autres immobilisations, à une réflexion permanente sur la valorisation des actifs inscrits au bilan, rien ne joue pour les sols ce rôle de rappel, et n'incite à l'examen de l'opportunité d'inscrire une provision pour dépréciation ou pour risques et charges.

La comptabilité est certes avant tout affaire de conventions, et non le reflet d'une réalité d'ailleurs inaccessible. Néanmoins, il est regrettable que « l'image fidèle » ne tienne pas compte, en cours d'exploitation, de la constitution progressive d'un passif non encore révélé que pourtant l'exploitation génère, le passif environnemental du sol. Celui-ci ne trouve son expression qu'après que les investigations utiles ont été conduites sur le site, en général lorsque le dernier exercice comptable est clos.

Bien entendu, les règles comptables générales s'appliquent au cas des sols. Rien ne s'oppose, et mieux, tout conduit à constater les provisions nécessaires lorsque les conditions sont réunies. Le problème est précisément qu'elles le sont rarement. Une provision n'est à la fois requise et admise en comptabilité que lorsque le risque est certain et chiffrable <sup>30</sup>. Elle n'est fiscalement déductible que si son terme est proche et sa valeur étayée par des éléments précis. Or nous sommes, en matière de pollution des sols, dans un domaine où l'incertitude gouverne généralement tant l'échéance que le montant des travaux qu'il faudra entreprendre. L'échéance, puisqu'elle est souvent celle de la fin d'activité, non programmée sauf exception ; le montant, puisqu'il dépend à la fois des troubles qui seront constatés et des procédés qui seront retenus pour les traiter, en liaison avec l'utilisation future des terrains.

Dans ce contexte, la règle comptable générale ne trouve pas ses points d'application usuels. Pourtant, l'entreprise polluante ne court pas qu'un risque purement hypothétique : une législation existe, qui lui crée *ab initio* des contraintes certaines pour l'avenir en matière de remise en état de ses terrains ; celles-ci se transforment, le moment venu, en « obligation de faire », exprimée par le ou les arrêtés préfectoraux prescrivant des études ou des travaux, c'est à dire par l'obligation de solder, y compris financièrement, le passif environnemental que l'activité de l'entreprise a créé. Prendre ce passif en considération dans les comptes au moment où il naît serait logiquement satisfaisant, mais est difficilement praticable aujourd'hui. En signaler l'existence en engagements hors bilan, dès lors qu'une estimation peut être faite, est possible, mais est une voie en pratique inusitée. Le mentionner dans le rapport annuel serait naturel, mais fort peu d'entreprises y recourent.

De manière plus précise, l'existence d'un éventuel passif lié à l'obligation de remise en état future des sols industriels ne fait pas partie de la *check list* des risques financiers qui guide l'attention des comptables d'entreprise <sup>31</sup> ou des commissaires aux comptes, qu'il s'agisse des comptes sociaux ou consolidés. Si les professionnels des comptes ne s'en préoccupent pas, du moins tant que la clôture d'un

---

<sup>28</sup> cf infra sur l'obligation réglementaire de remise en état.

<sup>29</sup> ils peuvent rendre la valeur du sol fortement négative, ce qui est un des facteurs d'impasse dans la clôture des liquidations lorsque subsiste simplement un terrain à l'actif, cf infra p. 52.

<sup>30</sup> selon les normes françaises ; voir infra p. 17 les évolutions récentes des standards internationaux.

<sup>31</sup> en englobant sous ce terme les experts-comptables indépendants.

site n'est pas programmée <sup>32</sup>, on comprend que les chefs d'entreprises eux-mêmes, leurs conseils d'administration, et leurs actionnaires ne s'en soucient guère plus, et, pour les derniers, en ignorent tout.

### *3. Les moyens financiers ne sont pas dégagés en cours d'exploitation*

Faute de constitution d'une provision comptable, la charge financière de la remise en état des sols en fin d'exploitation, qui peut dans certains cas atteindre des montants considérables, n'est pas dégagée sur la période productive de l'installation, celle qui génère des ressources et qui d'ailleurs provoque la pollution. Certes, une provision comptable ne réglerait pas tout, et en particulier ne garantirait pas que, le moment venu, les ressources correspondantes seront toujours présentes dans la trésorerie de l'entreprise, ni, si elles le sont, qu'elles pourront effectivement être consacrées à cette fin plutôt que de tomber dans la masse d'une éventuelle procédure collective. Nous reviendrons sur ce point délicat. Toujours est-il que la voie comptable est fort peu empruntée pour préparer l'avenir.

En ce domaine, l'assurance n'offre pas à ce jour de solution appropriée. Certes, la couverture du risque de pollution accidentelle est possible dans le cadre d'un contrat d'assurances-dommages, tant pour les préjudices causés aux tiers au titre de la responsabilité civile que pour les dégâts aux sols de l'entreprise assurée au titre de l'assurance des biens <sup>33</sup>, et la plupart des grandes entreprises dont l'activité génère des risques de cette nature sont effectivement assurées. Mais encore faut-il, pour que les coûts de dépollution soient couverts, qu'il y ait eu occurrence d'un accident clairement identifié, et que celui-ci ne résulte pas de la non observation d'une prescription de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation. Les effets d'une pollution chronique s'installant du fait des *process* industriels eux-mêmes ne saurait être indemnisés <sup>34</sup>, pas plus que ceux d'une pollution historique déjà patente, même si elle ne peut encore être évaluée dans ses conséquences. Or ce sont ces deux catégories qui forment les bataillons des problèmes à résoudre.

Cette incapacité de l'assurance à prendre en charge la problématique de pollution des sols n'est pas simplement liée à l'insuffisance de l'offre ou à la difficulté, bien réelle, d'évaluer le risque et donc de calculer des primes. Elle tient simplement à ce que, pour une large frange des problèmes de pollution à régler, le « sinistre » a de fait déjà eu lieu, et l'attribut essentiel d'un risque assurable, à savoir l'aléa, a disparu.

Pour autant, nous ne négligeons pas ce que la vertu de la démarche classique d'assurance peut apporter pour l'avenir. Les propositions que nous formulerons en seconde partie de ce rapport lui donneront sa place, d'autant plus large que les assureurs eux-mêmes mettent au point de nouveaux contrats, mieux adaptés aux besoins. A ce point de notre propos, il suffit de souligner que, pour des raisons opposées et symétriques à celles des provisions comptables (le risque étant cette fois considéré comme trop certain et même réalisé), le financement de la remise en état future des sols pollués ne peut être dégagé, via des primes d'assurances, de l'exploitation de l'installation.

---

<sup>32</sup> lorsqu'elle l'est, la règle comptable générale exige à l'inverse que cette charge soit évaluée et provisionnée, ce qui est en pratique rarement le cas.

<sup>33</sup> soit, pour les petites entreprises soumises à déclaration, dans le cadre de contrats RC exploitation, soit, depuis 1989 et pour les plus importantes et dans le cas des installations soumises à autorisation, dans le cadre du groupement de co-réassurance ASSURPOL, qui propose un contrat spécifique « RC atteinte à l'environnement »

<sup>34</sup> a fortiori, les effets des rejets autorisés par l'administration sont évidemment exclus. Ajoutons que les tiers doivent être des personnes physiques ou morales identifiées et subissant un préjudice patrimonial ou de jouissance : le dommage écologique (causé à la faune, à la flore, et même au sol en tant que tel) n'est pas couvert.

#### *4. Les « garanties financières » prévues par la loi sont à ce jour peu opérantes*

Dans le cas, numériquement limité, des entreprises générant les plus forts risques (installations dites « Seveso »), ou dont l'activité entraîne nécessairement une détérioration du site à laquelle il faudra remédier en fin de vie de l'installation (carrières, décharges), la loi a prévu l'obligation de constituer des « garanties financières » délivrées par des assureurs ou des banquiers <sup>35</sup>.

Il est objectivement trop tôt pour dresser le bilan d'un dispositif non encore complètement entré en application dans les faits, sur les difficultés duquel nous reviendrons. Assureurs et banquiers ne conçoivent pas aujourd'hui de délivrer de telles garanties sans être eux-mêmes couverts par de solides contre-garanties, que ne peuvent évidemment fournir les entreprises fragiles, celles dont l'activité fait courir précisément le plus de risques. En outre, leur durée est nécessairement limitée dans le temps (trois à quatre ans au maximum)<sup>36</sup> et leur renouvellement à leur terme est par nature incertain.

Que ce soit en raison du faible champ d'activités couvertes, ou des limites qui viennent d'être indiquées, ce système n'est pas en mesure de prendre en charge la généralité des coûts de remise en état des sols industriels en fin de vie.

#### *5. Il existe une spirale des risques de pollution des sols*

Ce que nous venons de dire, c'est que rien aujourd'hui ne pousse l'entreprise à se pencher sur le problème de la pollution de son sol pendant son cycle d'exploitation, ni à prévoir de dégager, pendant qu'il est encore temps, les sommes nécessaires pour y faire face le moment venu.

Mais il y a plus. Dans une petite entreprise, que les bénéfices viennent à fléchir ou qu'ils laissent place à des pertes, les dépenses liées à l'état du site peuvent être les premières sacrifiées pour générer des économies. Plutôt que d'évacuer les déchets toxiques, on les stockera sur place. On prolongera, plutôt que de les renouveler, des installations à bout de souffle pour lesquelles, par le même souci d'économies de charges, on n'a pas souscrit ou pas renouvelé de police d'assurance. On rognera sur des dépenses de surveillance ou d'entretien. Au pire, on laissera une infiltration s'installer sans procéder aux réparations d'urgence nécessaires pour la stopper. Au total, plus la situation financière se dégradera, plus on accroîtra les risques, et moins on sera en état d'y faire face.

Un enchaînement de ce type n'est pas une vue de l'esprit. Certaines DRIRE nous ont cité des cas de PMI dont la dégradation des situations financière et environnementale avait connu des évolutions parallèles et accélérées, et dont la disparition soudaine révélait un problème de pollution d'une ampleur insoupçonnée <sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> loi du 4 janvier 1993, incorporée en article 4-2 de la loi 76-663 du 19 juillet 1976, et dont les dispositions d'application sont fixées par le décret du 9 juin 1994, incorporé à l'article 23-2 et suivants du décret 77-1133 du 21 septembre 1977. Les ministres ont refusé que ces garanties puissent être données par les maisons-mères (cf annexe 5)

<sup>36</sup> indication fournie par la FFSA.

<sup>37</sup> par exemple, Technicor Carrel Associés à Villeurbanne, entreprise de traitements de surfaces, ayant employé 30 personnes et laissant derrière elle après liquidation 183 m<sup>3</sup> de bains de zingage, nickelage, chromage et 280 m<sup>3</sup> de déchets divers en vrac.

## B. Il existe toutefois des facteurs d'anticipation

### 1. Des groupes s'engagent sur la réduction de leurs impacts environnementaux

La question de la pollution des sols est rarement abordée en tant que telle par les groupes industriels dans leur communication sur leur politique environnementale. Mais elle en fait incontestablement partie. Pilotés par les exigences de transparence de l'information qui régissent les marchés financiers anglo-saxons, les grands groupes français, du fait de l'internationalisation de leur actionnariat, tendent à adopter des standards inspirés d'Outre-Atlantique. Aux USA, depuis plus de dix ans, la norme comptable générale de base, FASB n°5<sup>38</sup>, a été complétée par un ensemble de recommandations relatives à la comptabilisation des passifs liés à l'environnement générés par l'exploitation<sup>39</sup>, des charges futures de remise en état après la fin de l'exploitation<sup>40</sup> et des charges de remise en état de sols affectés par des pollutions anciennes<sup>41</sup>. Cet ensemble de textes impose une gestion comptable des passifs environnementaux, notamment ceux liés aux sols pollués, analogue à la gestion de l'ensemble des passifs de l'entreprise. En Europe, tout récemment toutefois, l'IASC<sup>42</sup>, a publié des prescriptions, dans le cadre d'une norme dite "norme 37", sur les règles d'amortissement et d'immobilisation qui s'appliquent en particulier aux dépenses de remise en état des sols. Ainsi, la norme 37 autorise la constitution de provision quand il y a une obligation, juridique ou de fait, et même si la dette environnementale est de montant et d'échéance incertains<sup>43</sup>; une deuxième norme IASC, la "norme 16" rend possible l'immobilisation des dépenses de dépollution, si ces dépenses sont nécessaires à la poursuite de l'activité, sous réserve que les avantages économiques procurés par les actifs ainsi majorés soient supérieurs à ceux que l'entreprise aurait obtenus sans procéder à la dépollution<sup>44</sup>. Les coûts de remise en état des sols peuvent entrer sous la norme 16 ou la norme 37. Bien entendu, la norme IASC recommande les informations régulières dans l'annexe aux comptes.

En France, il n'existe encore aucune norme comptable de ce genre, ni aucune recommandation spécifique de publier dans les rapports annuels des informations sur les risques environnementaux<sup>45</sup>. Ajoutons que les normes FASB, non traduites en français, ne peuvent être adoptées, et que les normes IASC ne sont accessibles qu'aux seules sociétés cotées publiant des comptes consolidés. Toutefois, un nombre croissant de groupes français publient déjà des rapports annuels comportant des chapitres dédiés à l'action du groupe en faveur de l'environnement, incluant la publication de données chiffrées sur les émissions de produits toxiques et des engagements précis et datés portant sur leur réduction<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> *Federal Accounting Standards Board, statement n° 5 : "Accounting for contingencies"* (comptabilisation des éventualités).

<sup>39</sup> EITF n° 90-8 (*Emerging Issues Task Force*), sur la capitalisation des coûts de traitement des pollutions ; EITF 93-3 sur la comptabilisation des passifs environnementaux.

<sup>40</sup> FASB, *"Accounting for certain liabilities related to closure or removal of long-lived assets"*.

<sup>41</sup> SOP 96-1 (*Statement of Position*) de l'*American Institute of Certified Public Accountants* : *"Environmental Remediation Liabilities"*.

<sup>42</sup> *International Accounting Standards Committee* (Comité International de Normalisation Comptable), organisme comptable international privé, qui cherche à faire contrepoids aux normes américaines.

<sup>43</sup> par exemple, suivant cette "norme 37 IASC", s'il y a une politique de groupe en environnement, que le groupe en fait acte de communication institutionnelle, alors toute dépollution prévisionnelle dans les filiales peut avoir accès au provisionnement.

<sup>44</sup> sans toutefois que la valeur comptable desdits actifs puisse dépasser leur valeur d'usage (sur la base de la valeur de vente ou du *cash flow* actualisé).

<sup>45</sup> signalons toutefois la remarquable collection « *maîtrise des enjeux environnementaux* », rédigée par l'Ordre des experts comptables et co-éditée avec l'Ademe, qui constitue un apport conceptuel et opérationnel qui mériterait d'être très largement exploité par les professionnels. Les 4 fascicules publiés depuis 1996 traitent respectivement des sujets suivants : « *information financière et environnement* » ; « *le diagnostic des risques environnementaux* » ; « *les systèmes de management environnementaux* » ; et « *le rapport environnement* ».

<sup>46</sup> l'effort reste encore modeste, la statistique sur le CAC 40 pour l'année 1998 donne 16 rapports, sur 40, dans lesquels l'environnement est mentionné, et seulement 4 groupes ont publié un rapport environnement ; une

Certains groupes publient un rapport spécifique sur l'environnement, attesté par les commissaires aux comptes<sup>47</sup>.

Conscients que l'image d'un groupe dans le public est de plus en plus sensible à la perception de son comportement environnemental, les dirigeants peuvent de moins en moins admettre qu'elle soit mise à mal par le mauvais traitement d'un incident local, et tendent en conséquence à renforcer les règles communes applicables par toutes les filiales. De véritables « chartes environnementales de groupe » voient le jour. Les groupes industriels s'engagent parallèlement dans une démarche globale de management environnemental pour aboutir à la certification ISO 14001 de leurs sites ; certains groupes, encore très peu nombreux, ont adopté le règlement communautaire Ecoaudit<sup>48</sup>. Ce mouvement est d'autant plus prometteur que les effets d'image sont mimétiques, qu'ils deviennent globaux, et que la vertu environnementale d'un groupe, parce qu'elle a désormais un effet positif sur la valeur de l'action, n'intéresse plus seulement les seuls écologistes, mais aussi les analystes financiers et les gestionnaires des fonds de pension.

Cette préoccupation s'est également traduite, en France, au début des années 90, par la création de l'association « Entreprises pour l'Environnement » réunissant, à l'initiative de Rhône-Poulenc, 40 grands groupes industriels. Son objectif était de bâtir une position commune sur les responsabilités de l'entreprise face à l'environnement, et d'écarter, par la mise en place de mécanismes « citoyens » volontaires, la tentation étatique de la taxation<sup>49</sup>. Dans les premières discussions avec le ministre de l'environnement de l'époque, EPE avait envisagé de verser une contribution volontaire annuelle à l'ADEME de 20 à 30 MF au titre du traitement des sols pollués anciens, velléité éteinte lors de la création de la taxe sur les déchets industriels spéciaux (taxe DIS), qui a d'ailleurs fourni à l'ADEME des ressources substantiellement supérieures. En outre, EPE a elle-même connu quelques difficultés d'image entraînant des défections, certains groupes s'avisant qu'ils s'affichaient ainsi comme membres d'une association de pollueurs. Néanmoins, EPE fournit un travail de réflexion et de proposition, dans le cadre de groupes de travail thématiques couvrant le champ de l'environnement (hormis, précisément, les sols pollués, question qui reste traitée de manière non harmonisée entre les groupes adhérents). Sans que ses liens avec le MEDEF soient institutionnels, ils existent, le président du comité « environnement » du MEDEF étant Vice-président d'EPE, et EPE participant au groupe de réflexion sur les « sites et sols pollués » du MEDEF.

Dans les jours qui ont suivi le naufrage du pétrolier Erika, la discrétion d'abord, puis les atermoiements et enfin l'engagement du président de TotalFina dans le financement de la dépollution, alors même que la responsabilité juridique du propriétaire de la cargaison ne semble pas en cause, montrent combien les enjeux pour un grand groupe, y compris financiers et commerciaux, se sont déplacés du champ juridique à celui de son comportement environnemental. En clair, ce qui est reproché par l'opinion au président de TotalFina est de s'en être tenu trop longtemps à son simple rôle de défenseur des intérêts financiers de son groupe et d'avoir manqué de cette vision proprement politique, qui lui commandait d'en sortir pour sauvegarder une image positive en endossant une responsabilité qui dépassait ses

---

statistique établie par la COB sur un échantillon plus large d'une centaine d'entreprises montre que 28% seulement fournissent une information sur l'environnement, présentée en moins d'une page dans la partie générale du rapport annuel dans deux tiers des cas.

<sup>47</sup> il ne s'agit pas d'une certification, qui suppose l'existence d'un référentiel méthodologique externe auquel l'entreprise se conformerait, mais d'une attestation selon laquelle les données ont bien été collectées et traitées selon la procédure prévue en interne.

<sup>48</sup> les normes de la famille ISO 14000 sont relatives à la mise en place de systèmes de management environnemental (SME) ; Eco-audit est un règlement communautaire de management environnemental (Environmental Management and Audit System – EMAS) ; les deux approches ne sont pas exclusives, le cheminement observé en pratique est que les entreprises parviennent à Eco-audit via ISO 14001, un "document pont" a d'ailleurs été établi à cette fin par la Commission.

<sup>49</sup> sous cet angle, EPE a échoué puisqu'elle n'a pu empêcher la création de la taxe sur les déchets industriels spéciaux (DIS).

engagements juridiques. C'est de n'avoir pas perçu assez vite qu'au delà de la responsabilité juridique s'exprimait dans notre société l'exigence que chacun assume aussi sa responsabilité morale.

Si nous insistons sur ce cas d'actualité, c'est que, bien que concernant une pollution marine hors de notre sujet, il en éclaire un des aspects essentiels : la prise de conscience, lente mais que de tels cas accélèrent, d'une responsabilité des groupes qui dépasse le cloisonnement juridique construit et préservé par le droit des sociétés. Nous sommes là au cœur de notre problématique : comment mettre en cause la responsabilité des actionnaires alors que le droit des sociétés est fondé sur le principe contraire, celui de l'étanchéité des personnes morales ? La réponse n'est pas immédiatement juridique. Elle est apportée par les réactions publiques et politiques à des sinistres comme celui de l'Erika <sup>50</sup>, mais aussi plus quotidiennement par le souci permanent de la plupart des groupes de se construire une identité forte, qui implique non seulement des pouvoirs, mais aussi la compréhension des enjeux, notamment d'image, dont le champ s'élargit.

Dans ce domaine comme dans d'autres, l'état du droit, en méconnaissant la réalité des groupes, qui est une concentration de pouvoirs économique, industriel, financier et d'influence, est en retard sur l'évolution de la société. Les grands groupes défendent leurs intérêts à leur échelle, qui est celle de la consolidation et de la planète. Dans un monde où la transparence de l'information et la volatilité des capitaux sont des phénomènes irrésistibles, l'intérêt bien compris d'un groupe ne consiste plus forcément à s'abriter derrière les remparts du droit applicable à chacune des filiales qui le composent.

Les concepts comptables anglo-saxons commencent à intégrer cette évolution, sous le nom de *constructive obligation*. Il s'agit de prévoir ou provisionner des dépenses correspondant à des engagements publics d'une société ou d'un groupe qui ne sont pas juridiquement fondés <sup>51</sup>, mais dont l'absence, en dégradant son image, serait de nature à causer un préjudice d'un montant supérieur. Dans ce sens, les engagements financiers pris par TotalFina dans l'affaire de l'Erika relèvent, en comptabilité, de la *constructive obligation*.

Nous reviendrons sur la problématique des groupes. Mais les développements qui précèdent laissent percevoir que d'autres leviers que l'application stricte du droit, actionnés par un intérêt bien compris que le droit méconnaît, peuvent influencer sur leur comportement, et que l'on peut y déceler des signes précurseurs d'une évolution du droit des groupes lui-même. Ils montrent aussi que leur approche de l'environnement est mieux intégrée dans le management global que dans le cas des petites entreprises isolées, celles qui précisément ne découvrent les problèmes que lorsqu'il est trop tard.

Parmi les petites entreprises, des démarches de progrès sont possibles à l'initiative des syndicats professionnels, à l'exemple du secteur des traitements de surfaces de pièces mécaniques, activité qui présente de hauts risques <sup>52</sup> quant à la pollution des sols : la Fédération des industries mécaniques (FIM) tente, avec l'appui du Centre technique des industries mécaniques (CETIM), d'introduire dans la profession <sup>53</sup> un souci de prévention, de diagnostic de situations <sup>54</sup>, en incitant à une application correcte

---

<sup>50</sup> bien qu'il n'y ait pas de relation intra-groupe entre les armateurs et le groupe pétrolier, mais de simples relations commerciales.

<sup>51</sup> notamment en ce qu'elles relèvent d'un engagement unilatéral de l'entreprise.

<sup>52</sup> qui se concrétisent hélas souvent.

<sup>53</sup> via le SATS (syndicat des applicateurs de traitement de surface), qui ne regroupe toutefois que les entreprises dont l'activité est le traitement de surface, et non celles qui ont une activité mécanique plus large incluant un atelier de l'espèce. Ces dernières ne sont donc pas touchées par l'action spécifique de la FIM et du CETIM. Par ailleurs, le SITS (syndicat des installateurs de traitement de surface) fournit aux entreprises des guides techniques établis en collaboration avec l'ADEME, les Agences de l'eau, et le MATE, pour inciter à la mise en place d'installations minimisant les risques.

<sup>54</sup> à noter qu'il s'agit de simples diagnostics, et non d'ESR, pour lesquels le CETIM fournit aux entreprises qui le nécessitent au vu du diagnostic les références des cabinets compétents ; en particulier le CETIM aide à la réalisation de diagnostics des sols, moyennant un concours financier léger de l'entreprise, si la demande

de l'arrêté ministériel spécifique aux conditions d'exercice de l'activité <sup>55</sup>. Cette industrie partant de fort loin, la situation n'est pas encore brillante, et le CETIM estime qu'un bon tiers des adhérents ont encore de sérieux progrès à faire pour se conformer aux prescriptions de l'arrêté. De plus, les ennuis environnementaux sont, à l'image de maladies honteuses, de ceux que l'on cache volontiers dans le monde de ces petites entreprises, de sorte que la FIM ne prétend pas avoir une vision claire de la situation et des risques. Elle tente de convaincre, sur le thème de la prévention et du traitement précoce des incidents, en axant son message sur le point auquel les chefs d'entreprises sont sensibles, celui du risque de dégradation de la valeur patrimoniale d'immobilisations essentiellement familiales et destinées à être transmises aux héritiers.

## 2. L'administration demande désormais la réalisation d'ESR à des entreprises en activité

Pendant longtemps, et notamment faute de texte clair les habilitant sans réserves, les préfets ne sont intervenus par arrêtés prescrivant à des exploitants d'installations classées des études ou des travaux qu'en trois circonstances : lors de la demande d'autorisation initiale <sup>56</sup>, à l'occasion d'incidents ou d'accidents dont ils pouvaient avoir connaissance (directement, par la presse, ou par le biais de plaintes de riverains) <sup>57</sup>, et lors de la cessation d'activité <sup>58</sup>. Pour une installation fonctionnant sans problème apparent, la question d'une éventuelle pollution des sols n'était donc posée par l'administration qu'en fin de vie du site <sup>59</sup>, c'est à dire dans les conditions les moins incitatives qui soient à anticiper les difficultés. Pour peu que l'exploitant ait calqué son comportement sur celui des préfets, ce n'est qu'au moment de l'arrêt de l'exploitation qu'une éventuelle étude du sol était engagée. Tel est encore le cas, d'ailleurs, pour la généralité des entreprises.

Toutefois, un pas important a été franchi : suite à la circulaire du 3 avril 1996, les DRIRE ont soumis à la signature des préfets des arrêtés prescrivant la réalisation d'ESR à certaines entreprises à risques en cours d'exploitation (environ 1300 sur l'ensemble de la France) <sup>60</sup>. Pour certains grands groupes, le calendrier des études a été fixé dans le cadre d'un protocole national portant sur le programme d'action : un tel accord est intervenu entre le MATE et Elf-Atochem pour procéder à des ESR sur 46 sites en 5 ans ; de même pour les 487 sites d'anciennes usines à gaz détenues par GDF, le protocole s'étendant en ce cas à des travaux de remise en état. Pour les PMI réalisant des traitements de surface, le dialogue s'est déroulé avec le syndicat professionnel.

Cette approche nouvelle mérite trois commentaires :

- tout d'abord, même si cette pratique atteint une ampleur certaine, elle reste marquée par une prudence héritée de la période où rien n'était demandé à l'exploitant entre sa naissance et sa mort industrielles ; le fondement même de la prescription ne paraît pas encore parfaitement assuré <sup>61</sup> : l'art. 6 de la loi de 1976, dont la rédaction date de 1993, vise, outre les accidents ou incidents, les cas « *d'observation des conditions d'exploitation* » fixées par l'arrêté d'autorisation, ce qui n'est pas toujours le cas avéré ; l'art. 18 du décret de 1977, dont l'adjonction date de 1994, permet certes au préfet de prendre des « arrêtés complémentaires » sur proposition de l'inspection des installations

---

s'inscrit dans une démarche collective de la profession. Mais cette intervention, supportée par le CETIM sur le produit d'une taxe parafiscale, risque de se tarir avec la suppression de cette taxe prévue en 2001.

<sup>55</sup> arrêté du 26/9/1985, texte ayant une approche environnementale globale incluant l'air, l'eau et le sol.

<sup>56</sup> pour les installations qui y sont soumises (art. 3 de la loi du 19 juillet 1976), arrêté intervenant dans les conditions fixées à l'art. 5 de ladite loi, fixant notamment les conditions d'installation et d'exploitation (art. 6).

<sup>57</sup> sur le fondement de l'art. 6, 2<sup>ème</sup> al de la loi de 1976.

<sup>58</sup> sur le fondement de l'art. 34-1 du décret 77-1133 du 21/9/1977.

<sup>59</sup> question d'ailleurs souvent posée au mandataire de justice, comme on le verra.

<sup>60</sup> dans toutes les DRIRE les programmes d'études sont engagés, suivant des calendriers plus ou moins avancés mais qui devraient tous permettre d'avoir terminé cette première phase d'ESR en 2001.

<sup>61</sup> bien qu'aucun arrêté de l'espèce n'ait été à notre connaissance attaqué.

classées et après avis du conseil départemental d'hygiène <sup>62</sup>, aux termes desquels il peut fixer « *toutes les prescriptions additionnelles nécessaires* », mais il ne paraît pouvoir être lui-même fondé que sur l'art. 6 précité de la loi, ce qui ramène à l'inobservation par l'exploitant des conditions de départ ; au total, certains juristes et la plupart des DRIRE estiment délicat, sauf danger imminent, d'envisager de prescrire, en l'absence de manquement de l'entreprise à l'arrêté d'autorisation, autre chose que des ESR qu'elle veut bien réaliser, voire, si l'ESR en montre la nécessité, des études plus détaillées ; nous n'avons pas été informés d'exemples de prescriptions de travaux sur des installations en exploitation, hormis cas d'urgence ;

- les demandes d'ESR prennent la forme d'arrêtés préfectoraux, mais résultent d'un accord quasi contractuel entre l'administration et les entreprises ou syndicats professionnels concernés ; cette pratique est à la fois nouvelle et intéressante pour notre propos ; elle est nouvelle, car, même si les arrêtés sont depuis toujours discutés dans leurs termes avec leurs destinataires, et résultent donc *de facto* d'une négociation, leur signature relevait toujours d'un acte d'autorité, celui de l'exercice des pouvoirs de police administrative que confère à l'Etat la loi de 1976, et ne s'embarrassait pas, après conduite des discussions d'usage, d'un éventuel désaccord de l'entreprise visée ; à l'inverse, les arrêtés de demande d'ESR des installations en exploitation résultent d'un accord explicite qui, bien que dénué de valeur légale, est respecté par l'administration ; cette pratique est intéressante, car, nous le précisons plus loin, elle peut préfigurer une voie d'avenir, alternative au maniement pur et dur du pouvoir de police, et dont l'efficacité pourrait être supérieure à celle des procédures classiques qui s'enfoncent dans d'interminables contentieux ;

- enfin, si une ESR positive (c'est à dire détectant des risques) est forcément significative, l'inverse n'est pas vrai ; une pollution peut exister sans avoir été détectée par des sondages mal positionnés ; l'intérêt de « cibler » les ESR, en fonction des connaissances du site et de son passé industriel, ne peut ici qu'être soulignée.

### *3. Les transactions sur sites industriels sont l'occasion de mettre en évidence des pollutions sur des installations en exploitation*

Jusqu'à la loi 92-646 du 13 juillet 1992, devenue l'article 8-1 de la loi de 1976 sur les ICPE, les transactions portant sur les sites omettaient très largement le paramètre de la pollution des sols. Rares étaient les acheteurs qui s'en souciaient, et la position des vendeurs n'était guère différente, même lorsque des garanties de passif leur étaient demandées. De nombreux contentieux trouvent leur origine dans cette double insouciance.

Par la loi précitée, obligation est faite désormais au vendeur d'un terrain d'informer l'acheteur du fait qu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur le site, même dans un passé reculé, et, « *pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants* » qui en résultent. A défaut, la vente peut être annulée, ou le prix revu, ou encore le vendeur peut être tenu de remettre le site en état si la dépense est raisonnable.

Cette disposition joue, depuis, comme un révélateur puissant des situations de pollution. Le vendeur, ne voulant prendre aucun risque, fait de plus en plus fréquemment réaliser un audit préalable du sol, et tout acheteur industriel normalement constitué, informé des risques, ne conclut plus de transaction sans prendre lui-même les précautions qu'il juge utiles. D'ailleurs, les notaires ont la charge de veiller à ce que ce point ne soit pas occulté.

---

<sup>62</sup> l'exploitant peut se faire entendre et présenter ses observations, comme pour les arrêtés primitifs.

Une étude de la direction juridique du CNPF de décembre 1995<sup>63</sup> fait, à juste titre à nos yeux, une lecture extensive de cette disposition. Elle recommande que les cessions partielles d'actifs (qui ne sont pas *stricto sensu* des cessions de terrains), et les fusions de sociétés contenant des sites visés par la loi, fassent l'objet de la même information ; et que celle-ci résulte d'un audit préalable, conduisant le vendeur à remettre à l'acheteur un « mémoire sur l'état du site » équivalent à celui qui doit être fourni à la DRIRE en cas de cessation d'activité. Ces recommandations, qui vont loin, visent évidemment plus à assurer la sécurité juridique ultérieure des co-contractants dans tous les cas de figure qu'à appliquer strictement une obligation légale<sup>64</sup>. C'est bien dans cette perspective qu'un audit systématique du sol (dans ses composantes techniques et juridiques) est conseillé<sup>65, 66</sup>.

Cette généralisation de l'audit du sol avant transaction<sup>67</sup> nous paraît tout à fait souhaitable, pour l'objectif dont nous traitons, à savoir révéler le plus tôt possible les situations de pollution, notamment dans le cas des sites en exploitation, afin que les charges correspondantes puissent être incorporées au cycle productif, et les ressources nécessaires pour y faire face dégagées en temps utile.

\*

Ferments d'amélioration pour l'avenir, les facteurs d'anticipation que nous venons de rappeler ne doivent pas fausser le tableau du présent. La dure réalité, celle que vivent quotidiennement les DRIRE (au moins celles des régions d'industrialisation ancienne) est bien une situation dans laquelle les problèmes de pollution n'ont été ni repérés ni pris en charge, et surgissent, parfois massivement, au pire moment : lorsque l'entreprise a périclité, que ses responsables sont devenus évanescents, et que le dialogue doit se nouer avec un liquidateur impécunieux et peu motivé par la remise en état des sols. L'arsenal juridique se révèle alors inadapté, et la jurisprudence erratique.

### **III. Un arsenal juridique inadapté et une jurisprudence erratique**

Les difficultés culminent dans les cas de terrains pollués englués dans des procédures collectives. Toutefois, les insuffisances du dispositif juridique s'expriment aussi dans des situations moins tendues. Vingt-cinq années d'expérience ont maintenant montré que la loi de 1976 et ses textes d'application ne formaient pas un *corpus* de règles destinées à régir les problèmes des sols pollués par des exploitations passées, mais à définir les modalités d'exploitation des installations classées parce que dangereuses pour l'environnement. Une première difficulté vient donc de l'utilisation de textes à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été conçus. Dans ce contexte, le caractère chaotique de la jurisprudence devient explicable, d'autant que, la matière et les contentieux étant relativement récents, les « calages » n'ont pu correctement s'opérer. Il en résulte un paysage juridique brouillé, que dénoncent non seulement les

---

<sup>63</sup> « *Ventes de terrains pollués, fusions, et cessions d'actifs : mode d'emploi juridique pour les entreprises* », CNPF, décembre 1995.

<sup>64</sup> ceci afin que la transaction soit claire dans ses conséquences pour les deux parties. Si celles-ci peuvent convenir par voie contractuelle de dispositions aménageant leur responsabilité (garantie de passif au profit de l'acheteur ou garantie de prise en charge par le vendeur de travaux éventuels demandés par l'administration), le CNPF rappelle à juste raison que de telles conventions ne sont pas opposables à l'administration (ni aux tiers), et doivent ensuite se résoudre à l'amiable entre les parties ou par une action devant le juge civil.

<sup>65</sup> la loi ne l'impose pas, et prévoit que le vendeur informe des dangers ou inconvénients « *pour autant qu'il les connaisse* ». Le CNPF va donc clairement plus loin.

<sup>66</sup> au delà des conséquences de la loi de 1976 pouvant conduire à la résolution, la vente pourrait aussi être annulée par le tribunal civil pour vice caché, ou pour dol si le vendeur est convaincu de n'avoir pas délivré à l'acheteur des informations qu'il détenait.

<sup>67</sup> qui est déjà une réalité bien établie aux USA, mais pas encore en France, sauf pour les grands groupes de stature internationale.

services administratifs, les entreprises, et les collectivités locales, mais également ceux qui auraient des raisons ne point trop s'en plaindre professionnellement, à savoir les grands cabinets d'avocats.

## A. Un arsenal juridique inadapté

La loi de 1976 est un colosse aux pieds d'argile : à la lettre elle donne des pouvoirs presque sans limite à l'Etat, mais ces pouvoirs trouvent difficilement matière à s'appliquer envers les entreprises qui s'y opposent ou qui périssent.

### 1. Des pouvoirs administratifs sans limite apparente

La mise en tutelle technique de l'exploitant d'une ICPE est assurée par une impressionnante, quoique non invincible, armada juridique. La loi 76-663 du 19 juillet 1976, déjà modifiée quinze fois, et le décret 77-1133 du 21 septembre 1977 en constituent les pièces maîtresses. Leur maniement forme le lot quotidien de l'action des DRIRE et du MATE en matière d'installations classées.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi définit son champ : sont soumises à ses dispositions « *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 soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments* ». Le second alinéa, inséré par une loi de janvier 1993, rajoute les exploitations de carrières.

Ce qui frappe est l'extension de cette définition, et sa relative imprécision. Extension quant aux installations concernées, imprécision sur la nature des intérêts protégés auxquels, pourtant, se réfèrent de nombreuses dispositions suivantes de la loi et du décret. Il est aussi caractéristique qu'il ne s'agit pas d'une loi sur les sols, mais sur les installations humaines. Les sols ne sont présents qu'indirectement, mais à un triple titre : en tant que constituant une partie des installations en cause, leur terrain d'assiette ; en tant qu'ils jouent un rôle dans la propagation des dangers et inconvénients envers les intérêts protégés : ils constituent un réceptacle et un vecteur de transfert de la pollution dans son atteinte à la santé et salubrité, etc... ; enfin, en tant qu'ils constituent par eux-mêmes une partie de la nature et de l'environnement. Il y a donc une sorte de schizophrénie aggravée du sol : il participe à la fois de l'élément pollueur (l'installation), de la transmission de la pollution (le réceptacle et l'agent de transfert), et enfin des intérêts à protéger (la nature et l'environnement). Ces différents aspects du sol ne se situent pourtant pas sur le même plan, et, si les deux premiers ne sont guère contestés dans leur principe au regard de l'application de la loi, le dernier fait pour le moins l'objet de fortes réserves, et ne peut d'ailleurs être accepté dans toutes ses conséquences<sup>68</sup>. C'est ainsi que, mettant un peu haut la barre de la liberté des entreprises, le MEDEF a considéré que ne devaient relever des obligations de la loi que les sols « polluants » et non simplement « pollués »<sup>69</sup>. De manière moins éclatante, l'acceptation expresse ou tacite d'un certain niveau de pollution par l'administration, pendant l'exploitation des installations comme après leur arrêt, ne fait que traduire le principe implicite selon lequel la notion de « *dangers ou inconvénients* » pour le sol en tant qu'élément de la nature et de l'environnement est nécessairement relative, dès lors que la santé et salubrité<sup>70</sup> ne sont pas en cause.

---

<sup>68</sup> s'il l'était, toute trace de pollution dépassant les normes « naturelles » serait par définition un inconvénient pour la nature et devrait être supprimée. Nous n'en sommes évidemment pas là, et il n'est ni possible ni même souhaitable d'y arriver. Les développements consacrés à l'analyse des risques *versus* la fixation de normes expliquent pourquoi.

<sup>69</sup> position du MEDEF « *Pour l'évolution du cadre juridique et du financement du traitement des sites et sols pollués relatifs à des installations industrielles* », rapport de décembre 1997.

<sup>70</sup> notons également que la loi ne précise pas s'il s'agit uniquement de celles des hommes ou si la protection des espèces animales et végétales en tant que telles est visée.

Faute de plus ample précision, tout site de nature industrielle ou presque aurait pu entrer dans le champ de la loi. L'article 2 lève l'ambiguïté sur ce point en renvoyant, pour définir les installations visées à l'article 1, à une nomenclature d'activité fixée par un décret, qui les soumet « *suivant la gravité des dangers ou inconvénients que peut présenter leur exploitation* » soit à autorisation, soit à déclaration.

L'articulation des deux premiers articles de la loi construit donc un système original, dans lequel les installations qui y sont soumises sont clairement désignées <sup>71</sup>, mais en fonction de « *dangers ou inconvénients* » non définis qu'elles présentent pour des « *intérêts* » <sup>72</sup> qui sont eux-mêmes nommés de façon très large (« *la santé, la sécurité, etc.* »). C'est de cette combinaison du précis (la nomenclature d'activités) et du vague (la nature des dangers, les intérêts protégés) que naît la force instrumentale de la loi de 1976 : elle désigne des responsables en puissance <sup>73</sup>, mais ne limite pas <sup>74</sup> le champ de leur responsabilité.

Elle n'en limite pas non plus la durée. Un simple mot de l'article 1 fonde l'absence de limitation dans le temps des effets de la loi : elle vise en effet les installations « *exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale,...* » . Nous reviendrons sur ce terme de « *détenues* », qui est devenu un enjeu capital dans la plupart des procédures. A ce stade de notre propos, remarquons que les deux mots accolés, *exploitées ou détenues*, se complètent au plan temporel pour définir qu'une installation de l'espèce, tant qu'elle existe, qu'elle soit ou ne soit plus en activité, demeure dans le champ de la loi. Mieux même : dès lors que le terrain d'assiette d'une ancienne exploitation constituait en lui-même une partie de l'installation <sup>75</sup>, le seul terrain qui subsiste après démantèlement de toute superstructure demeure, tant qu'il présente des dangers ou inconvénients, dans le champ de la loi.

Ce n'est pas seulement notre analyse sémantique qui conduit à cette surprenante conclusion : la jurisprudence est unanime sur ce point <sup>76</sup>. Bien qu'il soit difficile en pure logique d'assimiler un simple terrain d'assiette d'une activité depuis longtemps disparue à une « *installation* » relevant d'une « *nomenclature* » <sup>77</sup> décrivant des activités, telle est bien la conclusion qu'il faut tirer de la combinaison des articles 1 et 2 de la loi. A défaut, il suffirait d'ailleurs de raser un terrain pollué de toutes ses constructions et de le transformer en friche pour sortir aussitôt du champ de la loi et échapper à toute responsabilité.

La conséquence qui nous intéresse ici est le caractère infini du champ temporel de la loi. Un terrain sur lequel a été exploitée une installation classée est en quelque sorte « *piégé* » indéfiniment dans le champ de force de la loi. La jurisprudence va pleinement dans ce sens, puisqu'elle soumet à la loi de 1976 des terrains sur lesquels une installation classée a cessé d'être exploitée avant même sa promulgation <sup>78</sup>. En

---

<sup>71</sup> notons toutefois que l'art. 26 de la loi, incorporé par la loi du 4/1/1993, permet d'assujettir une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées si elle présente des « *dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>* ». Le préfet peut en particulier mettre « *l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires (...)* », et, faute pour lui de s'y conformer, l'arsenal des sanctions administratives de l'art 23 (cf infra) lui est applicable.

<sup>72</sup> le mot ne figure pas dans ces deux premiers articles, mais la suite du texte et le décret du 21/9/77 se réfèrent systématiquement aux « *intérêts visés à l'article 1* » de la loi.

<sup>73</sup> les exploitants des installations dont l'activité figure à la nomenclature visée à l'art.2 (cf infra, analyse de l'art. 23). Ce point fera l'objet ci-après de plus amples discussions au vu de la jurisprudence et de la pratique administrative.

<sup>74</sup> ne le définissant pas avec précision, elle ne le limite pas.

<sup>75</sup> cf analyse supra de la « *schizophrénie* » du sol.

<sup>76</sup> Conseil d'Etat, arrêt « La Quinoléine » du 24 mars 1978 ; arrêt « Compagnie des bases lubrifiantes » du 16 novembre 1998 ; arrêt « Serachrom » du 8 septembre 1997; etc.

<sup>77</sup> c'est bien la nomenclature visée à l'article 2 qui définit précisément le champ, comme indiqué supra.

<sup>78</sup> Conseil d'Etat, 16 novembre 1998, Min. Env. c/ Compagnie des Bases Lubrifiantes, cette décision du CE reconnaît à l'administration le pouvoir d'imposer, sur le fondement de l'art. 23 de la loi de 1976, des

somme, un terrain pollué, mémoire historique d'une exploitation passée, reste, voire devient par assimilation, une installation au sens de la loi. Notons qu'en cela le « temps » de la loi rejoint, d'une manière qui n'est somme toute pas illogique, le temps long des phénomènes physico-chimiques et hydrogéologiques de pollution que nous avons décrits au début de ce rapport.

Cette faculté, que donne la loi à l'Etat, de mettre en cause des responsabilités dont l'intensité n'est guère définie et dont le terme est illimité constitue la caractéristique majeure de la loi de 1976, celle qui fonde sa puissance et en même temps celle qui nourrit la critique à son endroit.

La loi distingue les dispositions applicables aux installations soumises respectivement à autorisation et à déclaration<sup>79</sup>.

a) installations soumises à autorisation

L'arrêté préfectoral d'autorisation<sup>80</sup> fixe « *les conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>* », ainsi que « *les moyens d'analyse et de mesure et les moyens d'intervention en cas de sinistre* » (article 6, al 1). Le même alinéa prévoit que ces conditions et moyens peuvent être modifiés « *éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation* ».

Deux lois<sup>81</sup> ont introduit un alinéa 2, donnant au préfet la faculté de « *prescrire la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées...* ».

Ensemble, ces dispositions permettent au préfet de fixer les conditions à respecter pour débiter l'exploitation, puis d'y apporter à tout moment les différentes modifications ou adjonctions qu'il juge nécessaires, et enfin de traiter les conséquences des problèmes de pollution, que ceux-ci résultent d'un incident ou d'une inobservation par l'exploitant des conditions initiales ou modifiées.

Par ailleurs, le nouvel article 4-2 (institué par une loi de 1993) subordonne l'activité des plus dangereuses installations (dites « Seveso »), ainsi que des installations de stockage de déchets et des carrières à la constitution de garanties financières « *destinées à assurer (...) la surveillance du site et le maintien en sécurité des installations, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après fermeture et la remise en état après fermeture* ».

Enfin, les articles 7-1 à 7-4 (incorporés par une loi de 1987) permettent d'instituer, à l'occasion de demandes d'autorisation, des servitudes d'utilité publique concernant notamment l'utilisation du sol et la nature des constructions, tant sur le site qu'à l'intérieur d'un périmètre délimité « *autour de*

---

prescriptions de remise en état à l'exploitant d'une installation dont l'activité avait cessé avant l'entrée en vigueur de la loi, et qui n'était même pas soumise à la loi antérieure de 1976, par le simple effet d'un décret de nomenclature postérieur, dès lors que l'installation en question est à l'origine de nuisances menaçant les intérêts protégés par l'art. 1 de la loi de 1976.

<sup>79</sup> par ailleurs, la loi 93-3 du 4 janvier 1993 a introduit des dispositions spécifiques relatives aux carrières sous les art. 16-1 à 16-5 de la loi de 1976 : autorisation administrative accordée pour 30 ans maximum, schéma départemental fixant les objectifs de remise en état et réaménagement des sites, et constitution de garanties financières au titre du nouvel art. 4-2.

<sup>80</sup> pris dans les formes définies à l'art.5 (après enquête publique, avis des conseils municipaux concernés et d'une commission départementale), et sur la base d'un dossier et d'une procédure d'instruction décrits dans le décret 77-1133 du 21/9/1977. Depuis un décret du 9 juin 1994 devenu le 5° de l'art.2 du décret de 1977, la demande du futur exploitant doit notamment mentionner ses « *capacités techniques et financières* ».

<sup>81</sup> lois de janvier 1986 et de janvier 1993.

*l'installation* »<sup>82</sup>. L'article 7-5 (incorporé par une loi de 1992<sup>83</sup>) permet d'instituer ces servitudes « *sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation ainsi que sur les sites de stockage de déchets ou d'anciennes carrières* », c'est à dire postérieurement à la fin de l'exploitation.

b) installations soumises à déclaration

Ces installations, a priori les moins dangereuses pour les intérêts protégés par la loi, mais qui peuvent cependant être sources de pollution, doivent à tout moment respecter des prescriptions générales préfectorales, susceptibles de modifications (article 10). Une loi du 4 janvier 1993, devenue article 11 de la loi de 1976, précise en outre que le préfet peut aussi « *imposer par arrêté toutes prescriptions spéciales nécessaires* » s'il estime que les prescriptions générales sont insuffisantes à garantir les intérêts visés.

c) dispositions communes aux deux catégories d'installations

Le texte prévoit en outre une série de dispositions d'autorité, des sanctions pénales en cas d'infraction à la loi, et des sanctions administratives.

Une série de dispositions prévoient : que les dépenses relatives aux « *analyses, expertises ou contrôles nécessaires à l'application* » de la loi « *sont à la charge de l'exploitant* » (art. 13-1) ; que le ministre « *peut ordonner la suspension* » d'une exploitation si des dangers pour les intérêts protégés, non connus lors de l'autorisation, apparaissent, et ce jusqu'à la mise en œuvre des mesures propres à les faire disparaître (art. 15, al 1) ; enfin qu'un décret en Conseil d'Etat « *peut ordonner la suppression ou la fermeture de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par la présente loi ne puissent les faire disparaître* » (art. 15, al 2).

Les sanctions pénales (articles 18 à 22-4) couvrent notamment les cas d'exploitation sans l'autorisation requise, d'infraction aux arrêtés préfectoraux ou ministériels, de non conformation aux arrêtés de mise en demeure, d'obstacle à l'inspection du site.

Les sanctions administratives prévues à l'article 23 sont édictées par voie d'arrêtés préfectoraux, après constatation, par l'inspecteur des installations classées, de « *l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant* ». En ce cas, le préfet « *met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé* ». S'il « *n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : a) obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant au montant des travaux à réaliser (...); b) faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; c) suspendre (...) le fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution des conditions imposées (...)* ».

On remarquera que, curieusement, la loi de 1976 reste muette sur ce qu'il advient en fin de vie de l'exploitation. Le cas, pourtant capital au regard de la pollution, n'est traité qu'au niveau de l'article 34-1 du décret 77-1133 du 21 septembre 1977<sup>84</sup>. Les principales dispositions sont rédigées comme suit :

« *I. 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<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet susvisée.*

---

<sup>82</sup> moyennant le respect de lourdes procédures consultatives.

<sup>83</sup> et de 1993 pour les carrières.

<sup>84</sup> dans la version de l'article 31 du décret du 9 juin 1994.

*Le préfet peut à tout moment imposer à l'exploitant les prescriptions relatives à la remise en état du site, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article 18 ci-dessus.*

*II. L'exploitant qui met à l'arrêt définitif son installation notifie au préfet la date de cet arrêt au moins un mois avant celle-ci. (...)*

*III. Dans le cas des installations soumises à autorisation, il est joint à la notification un dossier comprenant le plan à jour des terrains d'emprise de l'installation, ainsi qu'un mémoire sur l'état du site. Le mémoire précise les mesures prises ou prévues pour assurer la protection des intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1976 (...). Lorsque les travaux prévus pour la cessation d'activité par l'arrêté d'autorisation ou par un arrêté complémentaire sont réalisés, l'exploitant en informe le préfet. L'inspecteur des installations classées constate la conformité des travaux par un procès verbal de récolement qu'il transmet au préfet. (...) ».*

L'article 18 du décret, mentionné au point I. ci-dessus de l'article 34-1, précise :

*« Des arrêtés complémentaires<sup>85</sup> peuvent être pris sur proposition de l'inspection des installations classées et après avis du conseil départemental d'hygiène. Ils peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles que la protection des intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1976 rend nécessaires ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié (...) ».*

Une explication possible du silence de la loi elle-même quant au processus d'arrêt définitif de l'exploitation d'une installation classée et à la période qui s'en suit est qu'il s'agit paradoxalement, au niveau des principes légaux, d'un non-événement.

C'est là une différence essentielle entre le régime des installations classées et le régime minier : en effet, une exploitation minière ne peut être conduite que par le détenteur d'un titre minier, qui est une concession, et, au moment de la cessation d'activité, au vu de la déclaration d'arrêt de travaux, le préfet, après s'être assuré que toutes les mesures nécessaires ont été prises (à défaut les ayant fait exécuter d'office), en « donne acte » à l'exploitant et cette formalité met fin à l'exercice de la police des mines ; le préfet peut encore intervenir, si des risques apparaissent ultérieurement, mais seulement jusqu'à l'expiration du titre minier correspondant, soit qu'il arrive à son échéance, soit que la renonciation en soit acceptée. Après, seule l'action en responsabilité devant le juge civil sur le fondement de l'art. 1382 du code civil peut être conduite envers l'ancien détenteur du titre, dans les conditions de droit commun<sup>86</sup>.

Sous le régime ICPE, tout au contraire, l'installation, qui n'est plus *exploitée*, est désormais *détenue*, mais demeure dans le champ de la loi en vertu de l'article 1er, ainsi que nous l'avons exposé supra. L'exploitant ne se voit pas imposer d'obligations de principe nouvelles : la mise du site en état tel qu'il ne s'y manifeste ni dangers ni inconvénients pour les intérêts protégés est une contrainte permanente, valant tant pour la phase pendant laquelle l'installation est *exploitée* que pour celle qui suit, pendant laquelle elle est *détenue*.

Rupture majeure pour la vie économique de l'exploitant, la fin de l'activité de l'installation ne serait donc, au regard de la loi de 1976, qu'une péripétie, qui n'appellerait pas de dispositions particulières ? En effet, les modalités d'application, à ce cas particulier qu'est la fermeture du site, du principe général posé par l'article 6 de la loi<sup>87</sup>, selon lequel des arrêtés complémentaires peuvent être pris à tout moment

---

<sup>85</sup> complémentaires à l'arrêté initial d'autorisation.

<sup>86</sup> dans le cas de sites mixtes relevant de la législation minières pour certaines parties des installations (terrils, ...) et de la législation sur les installations classées pour d'autres, il peut en résulter une certaine confusion sur les règles applicables à une pollution non clairement circonscrite.

<sup>87</sup> cf supra, p. 25

pour protéger les intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>, trouvent place naturellement dans le décret, à l'article 34-1.

Ce qui corrobore cette analyse est le fait que l'article 34-1 laisse l'initiative à l'exploitant (il « *remet son site dans un état tel (...)* »), et que le préfet peut « *à tout moment* » lui imposer des prescriptions « *par arrêté pris dans les formes prévues à l'article 18 ci-dessus* », lequel traite des arrêtés complémentaires fixant toutes prescriptions nécessaires (à la protection des intérêts) pendant la période d'exploitation<sup>88</sup>.

Notons que le terme « *à tout moment* » traduit, au niveau du décret, l'absence d'horizon temporel des dispositions de la loi, et notamment de son champ défini dans son article 1<sup>er</sup>.

Au total, la loi de 1976 et le décret d'application de 1977 établissent un puissant pouvoir de police administrative permettant de prescrire à l'exploitant, avant, pendant, et après l'activité de son installation, toute mesure jugée nécessaire par l'inspection des installations classées. Ils donnent au préfet de remarquables moyens de contrainte, allant des sanctions pénales visant l'exploitant jusqu'à l'exécution d'office des travaux à ses frais, voire à la fermeture de l'installation<sup>89</sup>.

Et pourtant, l'efficacité juridique de ce dispositif est battue en brèche, et qui plus est, assez facilement : c'est ce que les développements qui suivent vont montrer.

## 2. Une loi non adaptée aux pollutions du passé

La simple lecture des textes de la loi et du décret<sup>90</sup> suffit à en convaincre : ce dispositif traite de la manière dont l'administration peut exercer un pouvoir de police à l'encontre des exploitants d'installations présentant des dangers ou des risques pour le voisinage, la santé publique, et l'environnement au sens large. Il est d'ailleurs l'héritier direct de la loi du 19 décembre 1917 relative aux « *établissements dangereux, insalubres ou incommodes* », qu'il remplace. Or cette loi ancienne ne se souciait nullement des pollutions des sols, ce qui explique d'ailleurs que nous en soyons là.

Nous l'avons souligné, ni la « non pollution » ni la dépollution des sols en tant que telles ne sont des objectifs clairement affichés par la loi de 1976. Les sols en eux-mêmes ne font pas partie des « *intérêts* » visés à l'article 1<sup>er</sup>, une preuve supplémentaire en est apportée par l'article 6-1, qui dispose : « *Pour les installations dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup>, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol, l'autorisation doit fixer la durée maximale (...)* ». L'utilisation du sol n'est pas présentée comme une contrainte en soi (et il n'est d'ailleurs pas question de pollution), mais seulement au regard des « *intérêts* » de l'article 1<sup>er</sup>, auxquels l'excès d'utilisation du sol pourrait nuire. Il en résulte que le sol lui-même ne fait pas partie des intérêts protégés.

Si l'on adopte le point de vue, développé supra, selon lequel la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée n'est qu'une péripétie au regard de textes qui disposent pour l'éternité, et pour lesquels un terrain d'assiette d'une ancienne exploitation « *reste* » une installation classée tant qu'il présente des dangers, le silence de la loi sur la phase postérieure à la fin de vie du site s'explique. Mais il est permis de se demander si tel est bien le sujet dont traite réellement le législateur de 1976. La jurisprudence va certes dans ce sens, et l'administration aussi, mais elles ne disposent pas d'autres textes concernant la pollution des sols, et doivent bien se contenter d'exploiter les indices que fournit celui-ci.

---

<sup>88</sup> comme il découle de la place de l'article 18 dans le corps du décret.

<sup>89</sup> cette dernière mesure n'ayant évidemment d'efficacité que durant la période d'exploitation.

<sup>90</sup> cf annexe 3.

La lettre même de la loi oppose quelques obstacles à ce qui apparaît comme une sollicitation du texte. Nous avons déjà cité l'article 2, qui traite de la nomenclature et de la classification en deux catégories (autorisation, déclaration), « *suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation* ». Cette formulation vise assurément des installations en activité (sinon le mot « *exploitation* » devient incompréhensible, une installation arrêtée et *a fortiori* démantelée n'étant assurément plus l'objet d'une « *exploitation* »), ou alors, le texte devrait préciser « leur exploitation présente ou passée », ce qu'il ne dit pas. Or le début de ce même article précise que « *les installations visées à l'article 1<sup>er</sup> sont définies dans la nomenclature* »<sup>91</sup>.

Résumons ce qui s'apparente à un syllogisme :

- l'article 1<sup>er</sup> vise les installations « *exploitées ou détenues* » ;
- l'article 2 indique que les installations visées à l'article 1<sup>er</sup> sont définies dans la nomenclature
- et que la nomenclature les classe en fonction des dangers présentés par leur *exploitation*.

Ou bien les installations visées sont « *exploitées* » (c'est à dire en activité), et le mot « *détenues* » de l'article 1<sup>er</sup> est superfétatoire, puisqu'il ne rajoute rien au champ de la loi (une installation exploitée étant aussi nécessairement détenue par une personne physique ou morale). Mais dans ce cas, les installations arrêtées sortent du champ de la loi.

Ou bien les installations sont arrêtées, ou même peuvent avoir disparu dans leur composante bâtie et ne demeurer que sous forme de terrain, en friche ou reconverti à d'autres usages. Dans ce cas, le terme de « *détenues* » a un sens, il élargit le champ de la loi, mais l'article 2 devient inexact en évoquant leur « *exploitation* » au mode présent.

Par ailleurs, la loi et le décret ne désignent qu'un seul destinataire des prescriptions préfectorales : l'exploitant. Ceci est parfaitement clair (l'article 23 de la loi et les articles 34-1 et 18 du décret ne citent personne d'autre). Mais comment expliquer que la loi n'ait rien prévu si l'exploitant a disparu après la cessation de l'exploitation ? Nous sommes là devant une seconde difficulté de logique : si la loi dispose pour l'éternité, y compris pour la phase postérieure à l'arrêt de l'exploitation, et si elle désigne l'exploitant et lui seul comme destinataire des prescriptions, que faire, après l'arrêt de l'installation, si l'ancien exploitant n'existe plus ?

Ces questions sont au cœur des difficultés que la jurisprudence doit résoudre, et il faut bien reconnaître que le texte de la loi n'y aide pas.

Nous revenons à notre suggestion : si la loi ne fournit pas de clé pour résoudre le problème du responsable disparu des sites arrêtés, c'est tout simplement qu'elle ne traite pas de cette question. Le silence de la loi sur la mise à l'arrêt, que nous expliquions supra par son caractère de péripétie au regard d'un texte disposant pour l'éternité, peut donc prendre un tout autre sens : celui d'une non-réponse à une question posée à côté du sujet.

Dire cela, c'est simplement affirmer que la loi de 1976 n'a pas été conçue pour traiter des pollutions passées sur des sites que l'exploitant a délaissés. Faute d'autre texte, et en cohérence avec le principe « pollueur-payeur » affirmé notamment par la loi « Barnier » de 1995, l'administration applique dans ce cas des procédures qui sont de fait inadaptées, sur la base desquelles les juges sont néanmoins appelés à statuer. Rien d'étonnant, dès lors, qu'une lourde mécanique juridico-administrative donne parfois le sentiment d'embrayer sur du vide, et que les services, comme nous le verrons, se trouvent contraints de

---

<sup>91</sup> ce qui est d'ailleurs inexact, puisque l'art. 26 de la loi fait entrer dans le champ de l'art. 1<sup>er</sup> des installations ne relevant précisément pas de la nomenclature, comme indiqué supra, renvoi 71 p. 24.

mettre en œuvre des procédures qu'ils savent inopérantes <sup>92</sup> mais qu'ils estiment devoir dérouler de manière imperturbable pour sauvegarder, dans ce contexte, les intérêts financiers de l'Etat.

On touche ainsi à une faiblesse majeure du dispositif : basée sur la contrainte imposée à l'exploitant qui exploite, et qui a envie de continuer à le faire, la loi de 1976 donne dans ce cas à l'administration des armes solides ; elle le met en demeure, fait consigner des sommes par le Trésor public, voire prononce la fermeture du site. Il s'agit là de pressions considérables, auxquelles l'industriel finit par céder, s'il veut poursuivre son activité. Mais la situation est toute autre, et la même loi ne peut plus grand chose, quand l'exploitant a déjà plié bagage ou s'apprête à le faire. La pression qui s'exerce sur lui devient inopérante, car le pire qui puisse lui arriver, la fermeture d'autorité du site, devient sans objet ou conforte une décision qu'il a déjà prise en toute liberté <sup>93</sup>. Or, pour les raisons que nous avons citées, et qui tiennent tant au comportement des entreprises qu'à celui de la pollution, phénomène lent qui se révèle avec le temps, ce cas le plus défavorable est le cas général : la pollution est moins affaire d'activité présente qu'héritage du passé.

### *3. La législation de 1976 peut être aisément contournée*

Oublions, pour le retrouver plus tard, l'exploitant disparu. Même vis à vis de l'exploitant en place, la loi de 1976 présente des fragilités qui la rendent aisément contournable.

Nous l'avons précédemment exposé : en pratique, le problème de la remise en état des sols est une obligation qui se gère à l'occasion de la fermeture de l'installation. Il suffit donc, suffisamment en amont pour que la démarche soit crédible au plan de la gestion, de localiser le site pollué dans une filiale ad hoc, dotée du minimum de moyens permettant d'assurer les derniers temps de l'exploitation courante, puis de faire décider la fermeture par les organes sociaux de cette société. Plus l'entreprise se porte mal, plus la décision de cesser l'activité apparaît comme une décision raisonnable, qui ne peut relever de l'acte anormal de gestion <sup>94</sup>. La liquidation amiable étant décidée, avec en caisse de quoi régler les dettes courantes, l'exploitant peut avertir le préfet de la fermeture de l'installation classée, ce qu'il doit faire dans le mois qui précède l'arrêt (mais ce qu'il ne fait en pratique, selon les DRIRE, que très rarement). Dans le meilleur des cas, il peut avoir prévu les quelques travaux d'urgence permettant de mettre le site en sécurité et remettre à la DRIRE le mémoire requis par les textes. Pour le reste, lorsque la DRIRE aura eu connaissance de la fin de vie de l'installation et aura visité le site, elle pourra certes proposer au préfet les prescriptions complémentaires jugées utiles (études, travaux), mais si l'exploitant ne dispose plus des liquidités nécessaires, cette procédure, y compris l'enchaînement des sanctions administratives prévues par la loi, n'a plus aucune chance d'aboutir. Après la phase de mise en demeure, le préfet pourra certes prendre un arrêté de consignation pour un montant correspondant aux travaux estimés, mais, en l'absence de trésorerie disponible, la créance de l'Etat ne fera, au mieux, que précipiter la liquidation judiciaire.

D'une manière générale, et qu'il y ait ou non procédure judiciaire <sup>95</sup>, la maison-mère n'étant pas tenue des obligations de ses filiales, et les actionnaires ou dirigeants ne pouvant être recherchés en responsabilité sauf pour faute, gestion de fait, ou acte anormal de gestion, il paraît relativement aisé pour une entreprise ou un groupe peu scrupuleux de conduire, par la simple pratique exposée,

---

<sup>92</sup> ajoutons à cela la difficulté inhérente, au plan du droit et des procédures, à l'intervention de l'ancien exploitant, pour y faire des études ou des travaux, sur la propriété d'un tiers si celui-ci s'y refuse (cf infra cas de la décharge de Montarcis à Taluyers en Rhône-Alpes, p.77).

<sup>93</sup> notons toutefois que l'art.20.III. de la loi de 1976 permet une action pénale contre un ancien exploitant qui n'aurait pas respecté les prescriptions de remise en état, mais, à notre connaissance, de telles poursuites n'ont jamais été engagées.

<sup>94</sup> c'est même tout à fait l'inverse : en application de la loi de 1985 sur les procédures collectives, le fait de tarder à engager la procédure de liquidation par le dépôt de bilan est considéré comme une faute, susceptible d'entraîner des recours en comblement de passif.

<sup>95</sup> ce cas sera examiné infra p. 33 et suivantes.

l'administration dans une impasse. Celle-ci ne dispose pas en effet du moyen juridique de porter au niveau de la maison-mère l'obligation de remise en état du site, puisque la loi de 1976 est sur ce point d'une confondante simplicité : elle ne connaît que l'exploitant.

Le processus qui vient d'être décrit implique qu'à un certain moment l'exploitation de l'installation classée ait été confiée à une structure juridique fragile, ou dont l'appauvrissement a été programmé. On pourrait donc s'attendre à trouver dans les textes un verrou interdisant un tour de passe-passe aussi enfantin.

On sait que, depuis un décret du 9 juin 1994 (devenu l'article 2, 5° du décret de 1977), la demande d'autorisation primitive doit mentionner « *les capacités techniques et financières de l'exploitant* », et l'on doit en déduire qu'il est de la responsabilité de la DRIRE, lors de l'instruction du dossier de création de l'installation classée, d'estimer si les capacités financières présentées sont effectivement suffisantes<sup>96</sup>. Par ailleurs, le cas du changement d'exploitant est évoqué en ces termes par la loi de 1976, dans son article 4, alinéa 3<sup>97</sup> : « *Un décret en Conseil d'Etat définit les cas et conditions dans lesquels le changement d'exploitant est soumis à une autorisation préfectorale délivrée en considération des capacités techniques et financières nécessaires pour mettre en œuvre l'activité ou remettre en état le site dans le respect des intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup>* ».

Cette rédaction laisse envisager une constance, logique, dans le souci de veiller à la capacité technique et financière de l'exploitant, ancien ou nouveau : il n'y a en effet aucune raison d'exiger un niveau de capacité moindre des successeurs que de l'attributaire de l'autorisation initiale. Le verrou évoqué ci-dessus est ainsi préparé par la loi. Il est donc particulièrement incompréhensible que le décret renonce à le mettre en place, et se limite à prévoir, par le même texte de juin 1994 devenu l'article 34 du décret de 1977, que « *lorsque une installation classée change d'exploitant, le nouvel exploitant en fait la déclaration au préfet dans le mois qui suit la prise en charge de l'exploitation (...)* ». Ce n'est que pour les installations soumises à constitution de garanties financières qu'une nouvelle autorisation est requise<sup>98</sup>.

Nous voyons dans ces dispositions une faille que rien ne saurait expliquer : après avoir fait l'objet d'une procédure d'instruction, qui devrait être minutieuse, sur sa capacité technique et financière à conduire son projet et en assumer les risques, le premier demandeur d'une autorisation de création d'une installation classée peut, sans aucun contrôle ni formalité, céder son installation et l'autorisation attachée à qui il veut, y compris à un nouvel exploitant incompetent et impécunieux.

Un tel dispositif, non seulement n'est pas verrouillé, mais est en soi une porte largement ouverte au premier exploitant pour qu'il échappe à ses responsabilités de dépollution : en effet, comme l'établit clairement l'article 34-1 du décret de 1977 cité supra, c'est bien au dernier exploitant et à lui seul qu'incombe l'obligation de remise en état<sup>99</sup>.

A vrai dire, on peut même être étonné que l'échappatoire indiqué ne soit pas plus fréquemment emprunté.

#### 4. La constitution des garanties financières pose des problèmes

---

<sup>96</sup> en pratique, selon les DRIRE, il n'est guère procédé à cet examen. Mais nous sommes, dans ce paragraphe, dans la théorie juridique.

<sup>97</sup> qui résulte de la loi 92-646 du 13 juillet 1992.

<sup>98</sup> rappelons qu'il s'agit des décharges, carrières, et installations dites « Seveso ».

<sup>99</sup> rappelons les termes : « *lorsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, son exploitant remet son site dans un état tel (...)* ». La jurisprudence adopte ce point de vue de manière unanime lorsqu'il y a changement régulièrement déclaré d'exploitant sans changement de la nature de l'exploitation.

Pour les installations présentant a priori le plus de dangers (liste dite « Seveso ») ou dont la nature de l'activité implique une dépense certaine de réaménagement du site en fin d'exploitation (décharges, carrières), la solution radicale adoptée par une loi de janvier 1993 (devenue l'article 4-2 de la loi de 1976) et que nous avons déjà évoquée, a été de subordonner leur mise en activité, « *tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, (...) à la constitution de garanties financières* ». Leur montant, fixé dans l'arrêté d'autorisation, est établi « *d'après les indications de l'exploitant* », peut être modifié et actualisé à tout moment par arrêté préfectoral, et doit couvrir, selon des modalités variables fonction de la nature des installations, la surveillance, l'intervention en cas d'accident, la remise en état du site après exploitation. Elles doivent être renouvelées au moins trois mois avant leur échéance. A défaut, les sanctions administratives conduisant à la consignation des sommes (article 23 de la loi de 1976) doivent être engagées.

Bien entendu, l'ensemble de ces prescriptions préfectorales peuvent faire l'objet de contentieux administratif.

L'idée qui préside à ce dispositif est compréhensible : la constitution préalable de garanties d'un montant suffisant pour couvrir toutes les éventualités apparaît comme le moyen imparable de pallier les difficultés, que nous avons signalées, à faire financer par l'exploitant les travaux qui lui incombent. Savoir si elle est réaliste est une autre question. Il est permis d'en douter, pour plusieurs raisons.

La première a déjà été évoquée supra : les entreprises trouvent d'autant plus aisément un organisme disposé à fournir la garantie qu'elle n'en auraient pas réellement besoin, vu leur surface financière propre. Pour les PME, les garanties sont très onéreuses et assorties systématiquement de demandes de contre-garanties, ce qui les rend de fait souvent inaccessibles. Leur durée est nécessairement brève, et nécessite donc des renouvellements qui sont, c'est le cas de le dire, sujets à caution. En réalité, exiger *ex ante* la constitution de garanties couvrant les risques d'une période assez longue est une démarche beaucoup plus ambitieuse au plan financier que de permettre peu à peu la constitution de réserves adaptées à partir d'une situation de départ dont la solidité financière serait vérifiée.

De plus, si un assureur ou banquier ne renouvelait pas (ou pas au montant voulu) la garantie financière qui expire, l'administration se verrait contrainte, sauf à laisser l'exploitation fonctionner dans l'illégalité, de mettre en œuvre le dispositif de sanctions financières, et de le mener ensuite jusqu'à son terme : la suspension ou la fermeture de l'exploitation si la procédure de consignation des sommes n'aboutit pas. Mais dans ce cas, et sans même parler des répercussions d'une autre nature (l'emploi, l'économie locale,...), le remède serait pire que le mal, puisqu'il aurait pour effet de précipiter, en la rendant précisément insoluble au cas particulier, la question qui ne se posait pas concrètement jusque là, du financement de la dépollution ou de la remise en état du site après arrêt. En d'autres termes, il provoquerait le sinistre qu'il visait précisément à écarter.

Enfin, la lourdeur du dispositif a de quoi inquiéter<sup>100</sup>. Prévu par la loi en 1993, il n'était toujours pas pleinement opérationnel en fin 1999. Ainsi, pour les carrières, l'arrêté ministériel définissant la manière de déterminer le montant des garanties n'a été signé que le 10 janvier 1998<sup>101</sup>, et fixait au 14 juin 1999 le délai de leur constitution effective, délai repoussé depuis lors de six mois en raison des difficultés rencontrées par les entreprises. Avec des difficultés, que les DRIRE apprécient de façon variable suivant les régions, le système se met en place, et s'il aboutit à la disparition de quelques petites exploitations de carrières incapables d'obtenir les garanties exigées, c'est un effet certes non recherché officiellement, mais opportun pour atténuer le *mitage* du territoire. Pour les décharges par contre, les difficultés rencontrées par les petites installations sont assez générales ; quant aux installations "Seveso", personne n'a pu nous expliquer comment on allait procéder pour le calcul des montants des dites garanties. Enfin, ce texte prévoit que les garanties couvrent les risques d'une période maximale de

---

<sup>100</sup> et elle inquiète d'ailleurs les DRIRE, comme on le verra plus loin.

<sup>101</sup> et la circulaire explicative publiée le 16 mars 1998.

cinq ans, ce qui implique de renouveler le calcul et le suivi des garanties à cette échéance pour l'ensemble des exploitants.

##### 5. *Le droit des procédures collectives s'accorde mal avec celui des installations classées*

Lorsqu'une entreprise exploitant une installation classée se déclare en cessation de paiement et fait l'objet d'une procédure collective, deux droits applicables, relevant de deux ordres de juridictions, et qui s'ignorent réciproquement de la manière la plus nette, se croisent : la loi de 1976, qui continue de dérouler ses effets, et se traduit par des prescriptions préfectorales, relevant du juge administratif, normalement adressées à l'entreprise, représentée par le mandataire de justice dans le cas de loin le plus fréquent <sup>102</sup> ; la loi de 1985 <sup>103</sup>, que le mandataire est chargé d'appliquer sous le contrôle du juge commercial, et qui lui donne mission de liquider les actifs et de payer les créanciers en fonction de leur priorité et des disponibilités.

D'inévitables difficultés naissent de cette simple évidence : chacun, du préfet et du liquidateur, entend bien appliquer rigoureusement *son* droit, mais ce n'est pas le même. Le seul point de contact entre les deux législations, celui de leur croisement, est la substitution du mandataire de justice à l'exploitant, en tant responsable de l'entreprise, et donc destinataire des arrêtés. Ceci résulte clairement de l'article 152 de la loi de 1985 <sup>104</sup> : « *Les droits et actions du débiteur concernant son patrimoine sont exercés pendant toute la durée de la liquidation judiciaire par le liquidateur* ».

Le liquidateur est donc responsable, au nom de l'entreprise. Mais responsable de quoi ? C'est précisément là que les deux droits divergent.

Pour le droit de police administrative des installations classées exercé par le préfet au nom de l'Etat, le liquidateur est tout simplement tenu aux mêmes obligations que l'était l'exploitant en titre, qu'il représente. Il doit donc donner une suite favorable aux prescriptions qui le visent, sous peine d'être soumis à l'enchaînement des sanctions administratives et pénales. Il doit réaliser les études demandées, procéder aux travaux de remise en état, sans arguer (pas plus que ce n'était pour l'exploitant failli une excuse acceptable) qu'il n'en a pas les moyens. Dans certains cas, en suivant cette pente, des procès-verbaux ont été dressés à l'encontre des liquidateurs <sup>105</sup>.

Pour le droit des procédures collectives mis en œuvre par le liquidateur, sa responsabilité est tout autre : il est chargé de conduire la liquidation, et c'est dans le but de mener à bien cette mission qu'il dispose du patrimoine de l'entreprise. Il n'est pas responsable « d'exploiter » l'installation, au sens technique, et d'ailleurs elle est généralement à l'arrêt. Il n'est donc pas considéré comme un exploitant au sens classique du terme, qui aurait, en tant que tel, des obligations particulières. Il ne réalise que les actes utiles à la liquidation, tels que prévus dans les textes : encaisser les créances, payer les charges courantes nécessaires au fonctionnement *a minima* de l'entreprise (c'est à dire à la sauvegarde de ses actifs) dans la limite des disponibilités, enregistrer les créances notifiées conformément à la loi, réaliser les actifs, régler les créanciers dans l'ordre de leur privilège (sans s'oublier lui-même).

---

<sup>102</sup> la liquidation judiciaire, directe ou après phase de redressement judiciaire, couvre environ 95% des cas de procédures collectives.

<sup>103</sup> loi 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

<sup>104</sup> et la jurisprudence est sans réserve sur ce point : c'est bien le liquidateur qui représente la société et qui doit être nommé dans les arrêtés en cette qualité.

<sup>105</sup> nous n'avons pas eu d'exemples dans lesquels les procureurs aient suivi. Nous les comprenons. Et en toute hypothèse, la démarche est vaine : ce n'est pas en infligeant une amende au liquidateur que l'on accélère les rentrées d'argent dans la liquidation. Par ailleurs, si le liquidateur est négligent, c'est en responsabilité civile et non pénale qu'il convient de l'assigner, avec demande de dommages et intérêts.

Pour le liquidateur, la remise en état des sols est une affaire par nature et par définition liée à l'exploitation passée, qui ne peut se traiter au détriment de l'intérêt des créanciers, mais au mieux sur le même plan : si l'Etat a une créance à faire valoir à ce titre, qu'il la produise, dans les formes et dans les délais requis, c'est à dire par une notification du TPG au vu d'un titre exécutoire, et dans les deux mois du jugement <sup>106</sup>.

Quant aux prescriptions de mise en sécurité du site <sup>107</sup>, le liquidateur admet généralement qu'elles sont liées au temps présent et au futur immédiat, postérieur au jugement de faillite, et que les dépenses correspondantes relèvent de « l'article 40 », c'est à dire de celles qu'il doit effectuer en priorité au titre du fonctionnement courant, avec toutefois une réserve importante : qu'il dispose de la trésorerie disponible dans les caisses de la liquidation.

On comprend que si les points de vue sont si opposés, ce n'est pas par mauvaise volonté ou animosité réciproque. Chacun *voit* son droit, et l'applique.

Mais on comprend aussi que le préfet ne dispose plus, dans ce cas, que d'un arsenal juridique largement inopérant. Comme nous l'avons exposé supra, les pouvoirs de la loi de 1976 sont des pouvoirs de coercition et de dissuasion qui ne trouvent matière à s'exercer que tant que l'entreprise est en activité : c'est parce qu'il peut faire saisir l'argent de l'entreprise par la voie de la consignation, ou faire exécuter d'office les travaux à ses frais, voire suspendre son activité ou y mettre fin, que le préfet détient un pouvoir. Qu'il n'y ait plus d'argent en caisse, et que l'entreprise soit déjà à l'arrêt, où est le levier ? Où est la menace ? Le préfet peut toujours, dans l'indifférence polie du liquidateur, dérouler les sanctions de la loi de 1976 : la procédure fonctionne à plein régime, mais à vide.

Deux autres armes juridiques peuvent être envisagées : la mise en cause des actionnaires ; la qualification, par le juge de la faillite, en « article 40 », des créances de remise en état.

Sur le premier point, la tentation est grande. Elle l'est d'autant plus que, nous l'avons dit, les failles de la loi de 1976 peuvent permettre aux actionnaires d'organiser l'insolvabilité de la structure porteuse de l'exploitation. En ce domaine, toutefois, la loi de 1985 permet de rechercher leur responsabilité, mais fixe deux types de limites. La première tient aux personnes qui ont la capacité juridique de mettre en cause l'actionnaire : les créanciers, même l'Etat, n'en sont pas. Seuls, le liquidateur, le procureur, ou le tribunal lui-même peuvent agir. Il appartient donc au préfet, s'il dispose des éléments pour le faire, de convaincre l'un ou l'autre. La seconde limite tient aux conditions requises par la loi pour que l'actionnaire soit mis en cause. Il faut qu'il y ait conjonction de gestion de fait et de faute, ou encore que le caractère fictif de la filiale soit démontré, ou bien faire jouer la théorie de l'apparence, qui suppose que la filiale ne puisse être aisément distinguée par le tiers créancier de la maison-mère <sup>108</sup>. L'expérience montre que ces voies sont étroites, et tributaires de l'appréciation des juges, qui forgent leur sentiment *in concreto*.

La question de l'opportunité d'une évolution de la loi de 1985, visant à élargir les possibilités de mise en cause de l'actionnaire ne peut être éludée. Mais elle appelle à notre sens dans le cadre de ce rapport une réponse négative. Nous avons souligné combien le droit était, en méconnaissant la responsabilité des groupes en tant que tels, en retard sur l'évolution des structures de pouvoirs dans notre société. Nous pensons qu'effectivement, dans l'avenir, et dépassant les cas déjà existants de la fiscalité et du droit comptable, un droit des groupes émergera. Les engagements publics que prennent des dirigeants de groupes le préfigurent, et nous l'avons illustré avec le cas TotalFina. Mais nous ne pensons pas que ce sujet, qui englobe bien d'autres aspects que les responsabilités environnementales, puisse être abordé

---

<sup>106</sup> on aura compris que, pour le liquidateur, il s'agit d'une créance « article 50 », qui entre dans la masse.

<sup>107</sup> par exemple évacuation de fûts toxiques, clôturation, gardiennage, etc.

<sup>108</sup> ce qui est pratiquement exclu en la matière, les arrêtés d'autorisation étant évidemment précis et bien ciblés sur l'exploitant.

par cette seule facette, ni que la question de la pollution des sols, malgré son importance, justifie qu'une exception à un principe général, qui serait maintenu, soit faite en sa faveur exclusive. Au demeurant, la mise en cause de l'actionnaire dans le cadre juridique actuel pourrait être tentée beaucoup plus souvent qu'elle ne l'est. Ce n'est pas tant l'arme juridique que la volonté qui semble dans certains cas avoir fait défaut.

La seconde arme serait de faire reconnaître que la créance de remise en l'état, étant postérieure au jugement, relève de l'article 40. L'Agence Judiciaire du Trésor a développé, dans des instances, une argumentation en ce sens. Elle consiste à affirmer que la créance ne saurait naître avant que la procédure de consignation à l'encontre du liquidateur ait échoué. Car antérieurement, il n'existe pas juridiquement de créance, mais des arrêtés de prescription qui « obligent à faire », et non à payer une somme à l'Etat. Cette argumentation, qui n'est pas dénuée d'habileté, n'a pas été suivie par le juge d'appel, dans une affaire en cours <sup>109</sup>. Nous n'en sommes nous mêmes pas partisans, pour des raisons de cohérence avec l'évolution souhaitable de l'ensemble du dispositif, et que nous précisons en seconde partie de ce rapport. Ajoutons simplement ici que le débat article 40 / article 50, intellectuellement passionnant, nous paraît devoir être financièrement vain dans la plupart des cas : les montants disponibles dans la liquidation ne permettent pas de couvrir les dépenses de l'espèce, quelle que soit la priorité qu'on leur donne <sup>110</sup>. Et surtout, une qualification « article 40 » exclut que la créance en cause puisse bénéficier d'une procédure d'extension des effets de la faillite à la société-mère (par appel en comblement de passif par exemple) : obtenir une position de principe favorable à la qualification de la créance de l'Etat en article 40 serait une victoire à la Pyrrhus. Elle priverait l'Etat du bénéfice, parfois possible, de la mise en cause des actionnaires par la voie de la loi de 1985.

#### 6. L'articulation délicate avec les lois sur les déchets et sur l'eau

La panoplie juridique du préfet, et des maires, est plus étoffée que la seule loi de 1976 sur les ICPE. Ils peuvent aussi, dans certains cas, mettre en œuvre les pouvoirs qu'ils détiennent de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, ou ceux de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Ces deux textes présentent l'avantage d'élargir l'éventail des responsables visés. Par contre, la nature des obligations de dépollution qui peuvent être mises à leur charge est plus limitée (loi sur les déchets) ou cantonnée au cas d'atteinte à la nappe phréatique ou aux cours d'eau (loi sur l'eau).

La combinaison des articles 2 et 3 de la loi de 1975 permet de mettre en cause à la fois le producteur et le détenteur des déchets. Plus clairement que dans la loi de 1976, la protection du sol contre la pollution (par des déchets) est affirmée par l'article 2 : « *Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets. (...)* ». Quant à l'article 3, il indique notamment en son 1<sup>er</sup> alinéa que « *l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable* », et également « *obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser* », visant ainsi explicitement la personne qui « *produit ou détient* » les déchets, mentionnée à l'article 2.

Par ailleurs, le même article 3 règle, au 5<sup>ème</sup> alinéa, de manière plus claire que dans la loi de 1976 le sort des pollutions du passé pour lesquelles le responsable a disparu : « *lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité du producteur ou du détenteur de déchets, la mise en œuvre des dispositions du*

<sup>109</sup> « Société d'Utilisation du Phénol », représentée par Me Bourguignon, voir infra, p. 51.

<sup>110</sup> en raison du superprivilège des salariés (60 derniers jours sous plafond) et des frais de justice, qui passent devant les créances de l'art. 40.

*premier alinéa n'a pas permis d'obtenir la remise en état du site pollué par ces déchets, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette remise en état à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ».*

Notons toutefois que cette dernière formulation n'est pas cohérente avec la définition des obligations imposées par les articles 2 et 3 au responsable, lesquelles ne mentionnent pas la « remise en état du site », mais simplement « l'élimination » des déchets. La nuance est d'importance, car, précisément, les tribunaux limitent à cette seule obligation d'élimination des déchets la portée des prescriptions préfectorales fondées sur la loi de 1975, ne leur permettant d'imposer ni les analyses de sous-sol, ni les travaux de « remise en état » du terrain pollué. Il y a là assurément une contradiction interne à la loi de 1975 elle-même, puisque le 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3, que nous venons de citer, laisse supposer que « *les dispositions du premier alinéa* » du même article devraient permettre « *d'obtenir la remise en état du site pollué* », alors même qu'elles ne l'imposent pas !

Toujours est-il que, limités par les termes restrictifs de l'article 2 et du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 3, et selon l'interprétation qu'en donne la jurisprudence, les préfets peuvent fonder leur action envers les propriétaires des terrains en tant que détenteurs des déchets, mais seulement pour en obtenir l'élimination et non la remise en état du site.

Par ailleurs, l'application de la loi du 15 juillet 1975, peut donner lieu à une imbrication des pouvoirs de police du préfet et du maire : en effet, dans le cadre de la loi ICPE de 1976, les pouvoirs de police générale que le maire tient de la loi sont limités au cas de péril imminent ; par contre, en matière de dépôts de déchets, le maire peut exercer son pouvoir de police, qu'il détient de l'art. 3 de la loi de 1975, en concurrence complète avec celui que le Préfet détient de la loi de 1976 <sup>111</sup>.

Quant à la loi sur l'eau, son article 18 permet explicitement au préfet de prescrire à « *la personne à l'origine de l'incident ou de l'accident et [à] l'exploitant ou, s'il n'existe pas d'exploitant, [au] propriétaire* », les mesures nécessaires « *pour mettre fin au dommage constaté ou en circonscrire la gravité, et notamment les analyses à effectuer* ». Dans ce cas, le registre des responsables désignés est large, et celui des travaux également, mais la loi ne vise que les pollutions qui touchent les eaux, superficielles ou souterraines. Ce dernier cas étant fréquent dans les pollutions causées par des ICPE qui portent préjudice aux « *intérêts protégés* » de la loi de 1976, on pourrait s'étonner que le fondement de la loi sur l'eau ne soit pas plus fréquemment utilisé dans les arrêtés préfectoraux. L'article 11 de la loi sur l'eau l'explique en partie puisque, tout en précisant que les ICPE « *doivent aussi respecter les dispositions prévues par la présente loi* », et que « *des règlements d'application communs peuvent être pris au titre de ces deux lois* », elle ajoute « *sans que cela n'affecte les compétences et les procédures mises en œuvre pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet précitée* », ce qui peut s'analyser comme une priorité donnée à « *l'instrumentalisation* » de la loi de 1976 dans le cas des installations classées.

Enfin, si l'action est engagée sur le fondement de l'une des trois lois (ICPE, déchets, eau), et si elle se révèle à ce titre contestable, l'administration ne peut, en cours de procédure, effectuer le « *changement de pied* » nécessaire pour se repositionner sur un autre texte qui rende sa position plus convaincante. Il y a là une difficulté supplémentaire, qui conduit à devoir analyser dans chaque situation sur le fondement de quelle loi les prescriptions préfectorales ont la meilleure chance d'aboutir.

### *7. La nécessité de justifier les prescriptions et de les proportionner aux risques*

Naturellement, la toute puissance des pouvoirs du préfet conférés par la loi de 1976 s'exerce sous le contrôle du juge administratif. De nombreux litiges portent sur la désignation du responsable visé par les prescriptions, sujet que nous aborderons plus loin ; mais nous évoquons ici la teneur même des

---

<sup>111</sup> Conseil d'Etat., 15 janvier 1986, PEC-Engineering ; 18 novembre 1998, M. Jaeger.

études ou travaux demandés à un exploitant qui ne conteste pas sa responsabilité sur son site. Bien que les sujets soient techniquement et même scientifiquement délicats, les juges ne s'abstiennent pas, lorsqu'ils sont saisis sur ce point, d'apprécier à la fois le bien-fondé et la nature des prescriptions édictées.

Dans ce domaine, la limitation du pouvoir des préfets vient de la conjonction des effets de la loi 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs, et des principes généraux de la loi de 1976 elle-même, qui veulent que les prescriptions visent à remédier à un risque pour les intérêts mentionnés à son article 1<sup>er</sup>, et soient proportionnés aux menaces réelles.

Ainsi, sur le premier point, celui de la motivation, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé (arrêt Elf-France du 8 mars 1994) que l'administration doit indiquer à l'exploitant en quoi des études qu'il a conduites (en l'espèce des études de danger relatives à la raffinerie de Feyzin) ne correspondent pas aux prescriptions qui lui avaient été adressées, et qu'il ne peut donc simplement être mis en demeure de les compléter ou d'en réaliser d'autres. Allant plus loin sur le même thème, un jugement du TA de Strasbourg (Société Zillhardt-Staub, 4 décembre 1997) a annulé un arrêté du préfet de la Moselle au motif qu'il n'indiquait pas « *les éléments de fait justifiant la prescription d'analyses du sol et des eaux souterraines* »<sup>112</sup>, et précisé qu'il n'était « *pas fondé à prescrire la réalisation d'analyses en l'absence de dangers tels que ceux définis à l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 19 juillet 1976, (...)* ». Enfonçant en quelque sorte le clou, le TA de Lille (société Clecim, 11 juin 1998) a annulé un arrêté préfectoral de décembre 1994 au motif notamment qu'il ressortait du dossier que « *la pollution par le polychlorobiphényle des rivières et de leurs berges a été ramenée à des valeurs inférieures à un milligramme par kilogramme dans les sols et de l'ordre de 0,05 microgramme par litre dans les eaux de la Solre ; que l'administration n'allègue pas que ces taux constituent un danger ou un inconvénient pour les intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1976 ni qu'ils seraient révélateurs d'une pollution plus conséquente en profondeur ; qu'ainsi, eu égard au délai écoulé entre la remise en état opérée après la fuite accidentelle et l'arrêté attaqué, à l'absence de nuisance constatée durant cette période, à l'absence dans le dossier d'éléments permettant d'envisager la survenue de nouvelles nuisances, l'administration n'était pas fondée à imposer à la société Clecim la réalisation de l'étude d'impact (...)* ». Par ces décisions, le juge administratif oppose des limites à la liberté de prescrire, et même pose certains freins aux demandes d'études en exigeant que l'administration apporte la preuve de l'utilité des mesures qu'elle entend imposer.

Sur le second point, celui de la proportionnalité aux menaces pour les intérêts protégés, le TA de Lille (société « les Papeteries de Bourbourg », 24 mai 1995), conforté en appel par la Cour administrative d'appel de Nancy (arrêt du 25 juin 1998), a jugé que les prescriptions de remise en état d'un site d'une ancienne distillerie<sup>113</sup>, imposant à l'ancien exploitant des travaux drastiques de démantèlement complet des installations, présentaient « *un caractère excessif ou disproportionné à l'objet en vue duquel elles ont été édictées* »<sup>114</sup>.

A contrario, s'il est coupable d'en faire trop, le préfet peut aussi être condamné pour n'en avoir point fait assez. La Cour administrative d'appel de Paris (arrêt Saint-Chéron, 27 avril 1999) a jugé, sur

---

<sup>112</sup> en l'espèce, une étude réalisée préalablement par les soins de la ville de Metz, propriétaire du terrain, avait comporté des analyses de l'espèce n'ayant pas montré de danger ou de source de pollution justifiant la poursuite d'investigations.

<sup>113</sup> dont les bâtiments avaient été rachetés, pour être utilisés, par la SA « Les papeteries de Bourbourg », laquelle a attaqué l'arrêté visant l'ancien exploitant, comme lui faisant grief.

<sup>114</sup> ce jugement se rattache aussi au problème de la motivation, puisqu'il indique que « *le préfet ne précise pas en quoi les prescriptions imposées (...) seraient dans leur ensemble indispensables à la protection des intérêts (...)* ». Il s'agit là en réalité de deux facettes de la même problématique : établir que les demandes sont réellement fondées.

requête de la commune <sup>115</sup>, l'Etat fautif de « *carence dans l'exercice des pouvoirs qui lui étaient dévolus* » en s'abstenant d'agir, tant au titre de la loi de 1976 sur les ICPE qu'à celle de 1975 sur les déchets, à l'encontre d'un industriel ayant arrêté son exploitation polluante en 1972 <sup>116</sup>, et en se bornant à indiquer à la commune qu'elle ne devait délivrer de permis de construire qu'après réalisation d'un audit des sols.

\*

Au total, les pouvoirs que l'administration tient de la loi de 1976 sont réels, mais moins puissants que les dispositions du texte ne le laissent supposer. Inadaptés aux cas d'application concrète les plus fréquents en matière de pollution des sols, celui des installations hors d'usage, ils peuvent de plus être assez aisément contournés. Ils se marient mal avec le droit des procédures collectives, et s'articulent difficilement avec ceux qui résultent des lois sur les déchets et sur l'eau. Enfin, le juge administratif canalise le pouvoir que le préfet tient de la loi de 1976, en sanctionnant les cas où il en abuse, comme ceux où il omet d'en user.

Il en résulte, sur les points les plus difficiles, une jurisprudence incertaine, et des difficultés d'application des textes par l'administration.

## **B. Une jurisprudence incertaine et une application administrative difficile**

### *1. La jurisprudence est incertaine sur la désignation du responsable*

Les ambiguïtés et lacunes du texte de 1976 ont été longuement analysées supra. Elles expliquent que la jurisprudence, sur le sujet majeur de la recherche de responsabilité, reste fluctuante, introduisant ainsi une insécurité juridique généralisée unanimement déplorée. La loi « Barnier », en affirmant la valeur juridique du principe économique « pollueur - payeur », est également entrée au cœur du dispositif, d'une manière que le décret de 1977 n'anticipait pas, puisqu'il impliquait, nous l'avons dit, la responsabilité du dernier exploitant, celui qui procède à la fermeture du site, qui n'est pas nécessairement celui qui a pollué. De plus, et surtout, la disparition fréquente du dernier exploitant, ou son insolvabilité notoire, ont conduit l'administration à rechercher une autre cible, le propriétaire du site ou du terrain pollué. Pour le justifier, elle a cru pouvoir considérer que la loi de 1976 parlait (comme celle de 1975 sur les déchets) du « détenteur ».

Pour traiter la délicate question de la désignation du responsable, il convient de s'interroger sur la manière dont la jurisprudence répond à quatre questions successives :

- l'exploitant peut-il être recherché après la cessation d'activité de l'installation ?
- lorsque plusieurs exploitants se sont succédés, qui est responsable selon la loi ?
- à défaut d'exploitant solvable, le propriétaire peut-il faire l'affaire ?
- qu'en est-il, enfin, de l'actionnaire ?

a) Sur la première question, la réponse claire : l'arrêt de l'installation ne met nullement l'exploitant à l'abri des arrêtés préfectoraux. La plus célèbre illustration jurisprudentielle de ce principe est l'arrêt du CE « Ugine-Kuhlman » du 11 avril 1986. Réformant le jugement du 12 juillet 1984 du TA de Strasbourg qui avait donné droit aux demandes de la société d'annuler un arrêté préfectoral de novembre 1982, cet arrêt est exemplaire en ce qu'il traite d'un site fermé et vendu en 1974, donc antérieurement à la loi de 1976. Le Conseil d'Etat considère que « *l'activité était soumise à*

---

<sup>115</sup> qui était condamnée à dédommager des habitants de lotissement incommodés, pour avoir délivré des permis de construire sur des terrains ayant supporté, antérieurement à 1972, une usine de piles au manganèse, sans vérifier de manière assez approfondie l'absence de danger.

<sup>116</sup> donc antérieurement aux lois de 1976 et 1975.

*autorisation sous le régime de la loi du 19 décembre 1917 et le serait resté sous l'emprise de la loi du 19 juillet 1976* », ce qui l'inscrit dans le champ. Il ajoute « *que la société ne peut davantage invoquer la vente des terrains où se situait son usine pour s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées, dès lors que l'acquéreur ne s'est pas substitué à elle en qualité d'exploitant* ». Autrement dit, dès lors qu'elle est restée le dernier exploitant.

Dans le même sens, l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 1998 « *ministre de l'Environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes* » pose de la manière la plus claire le principe de la responsabilité de l'exploitant d'un site fermé avant l'adoption de la loi de 1976, en précisant : « *Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 19 juillet 1976, et notamment de ses articles 1 et 2, que celle-ci est applicable à des 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 l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi ; (...)* ». Notons que les dangers n'ont pas besoin d'être apparus : ils suffisent qu'ils soient susceptibles d'exister du fait de la permanence de l'installation (en l'espèce un dépôt de goudrons sulfuriques).

b) Plusieurs arrêts illustrent la réponse jurisprudentielle à la seconde question : *quid* en cas de succession d'exploitants ?

Dans son arrêt « *Rodanet* » du 4 mars 1991, le Conseil d'Etat adopte une formulation très voisine de l'arrêt *Ugine-Kuhlman* précité, précisant toutefois que la société ne pouvait s'exonérer de ses obligations « *dès lors qu'aucun des cessionnaires susmentionnés ne s'est régulièrement substitué à elle en qualité d'exploitant* »<sup>117</sup>. Le mot « *régulièrement* » pourrait laisser supposer que l'obligation de remise en état ne pèserait pas sur un nouvel exploitant, dès lors que la transmission d'activité n'aurait pas été signalée à la DRIRE. En réalité, un autre arrêt du Conseil d'Etat (*MATE* contre société d'assainissement et de pompage, 30 avril 1980) disposait déjà que même en l'absence de substitution régulière, la « *conduite matérielle de l'opération* » suffit à donner la qualité d'exploitant<sup>118</sup>. En cas de substitution de fait, l'administration peut donc viser à la fois l'ancien et le nouvel exploitant.

Le Conseil d'Etat reprend une formulation analogue à celle de l'arrêt *Rodanet* dans une affaire plus complexe : la société *Serachrom* étant en liquidation, le préfet a prescrit au liquidateur, par plusieurs arrêtés datés de novembre 1983 à mai 1985, des mesures de remise en état du site. Ces actes ont été attaqués notamment au double motif qu'un contrat passé en septembre 1983 avec un récupérateur emportait cession du matériel, des machines et du mobilier ; d'autre part que l'usine en cause était exploitée ensuite par une société tierce. Confirmant les jugements du TA de Nantes de 1986 et 1987, puis l'arrêt de la CAA de Nantes en date du 10 octobre 1990 dont il reprend les termes, le Conseil d'Etat, par son arrêt « *Serachrom* » du 8 septembre 1997 rappelle le principe selon lequel la remise en état du site « *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* », et, précisé qu'en l'espèce c'est à juste titre que la CAA de Nantes a jugé que « *les déchets toxiques abandonnés dans l'usine de Plesse doivent être regardés, dans les circonstances de l'affaire, comme se rattachant directement à l'activité de la société Serachrom ; que les dispositions du contrat passé entre la société et un récupérateur (...) sont inopposables à l'administration* », et que le liquidateur « *ne peut davantage invoquer l'exploitation de l'usine de Plesse par la société Sodelec pour s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées dès lors que cette société ne s'est substituée à elle que temporairement en qualité d'exploitant, sans d'ailleurs qu'un transfert d'activité ait été déclaré à l'administration* ».

---

<sup>117</sup> le CE. ajoute « *ce qu'ils n'auraient d'ailleurs pu faire, puisque l'exploitation (...) avait été interdite(...)* ».

<sup>118</sup> ce qui est une application parfaitement logique de l'adage « *nemo auditur turpidudinem propriam adlegans* ».

Cette jurisprudence a été appliquée, mais poussée un cran plus loin, par la CAA de Lyon cinq mois plus tard (arrêt « Elipol » du 9 décembre 1997). La société Elipol <sup>119</sup>, exploitant en titre de la décharge dite « du Bouquis » à Dardilly en vertu d'une autorisation de 1975, a contesté la légalité des arrêtés de 1991 et 1994 lui prescrivant des travaux de construction et maintenance d'une station d'épuration des eaux de percolation de la décharge, au premier motif qu'elle n'avait jamais elle-même assuré l'exploitation du site, l'ayant dès l'origine sous-loué à une société « Sopaluna », au nom de laquelle l'autorisation a d'ailleurs été régulièrement transférée le 2 avril 1979, et au second motif que le site était exploité désormais par une société tierce, « Bouquis Travaux Publics ». La CAA a jugé que le contrat de sous-location faisant de la société Sopaluna l'exploitant effectif ne modifiait pas les responsabilités, car « *les stipulations de droit privé ne sont pas opposables à l'administration* », et précisé que, si « *le préfet du Rhône a donné acte, le 2 avril 1979, d'une déclaration de changement d'exploitant souscrite par la société Sopaluna, maintenant disparue, il est constant que la société Elipol a contesté ladite déclaration, a par ailleurs demandé et obtenu en mars 1982 la résiliation judiciaire du contrat de sous-location (...) et a ainsi entendu conserver le bénéfice de l'autorisation obtenue le 11 juillet 1975* ». Sur le second motif, la Cour constate « *que les nuisances actuelles de la décharge doivent être regardées (...) comme se rattachant, non à la gestion actuelle du site par la société « Bouquis Travaux publics » (...) mais directement à l'exploitation effectuée au cours de la période pendant laquelle la société Elipol a été titulaire de l'autorisation, soit du 11 juillet 1975 au 12 juin 1980, date à laquelle le préfet du Rhône prononça la suspension de l'autorisation en raison de l'inobservation par l'exploitant des prescriptions auxquelles elle était soumise (...)* ».

Par ces arrêts, le juge administratif tente de concilier deux principes : celui de la responsabilité du dernier exploitant « en titre » du site, principe né de la lettre de l'article 34-1 du décret de 1977, et celui du « pollueur-payeur », né d'une jurisprudence ancienne (arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 1978, « La Quinoléine »), et affirmé par la loi « Barnier » du 2 février 1995 <sup>120</sup>. Il est clair que si ces deux principes peuvent se conjuguer dans les cas simples, ils peuvent aussi aisément s'opposer. Dans les arrêts Serachrom et Elipol, la dimension « pollueur-payeur » est présente par le rattachement de la production des déchets toxiques ou des nuisances à ces deux sociétés <sup>121</sup>, même si elles ne sont pas les dernières à avoir de fait exploité le site <sup>122</sup> ; par ailleurs, elles sont aussi considérées comme les derniers exploitants « en titre » sur chacun des sites considérés d'une activité relevant de la loi de 1976 : cette qualité est attribuée, de manière d'ailleurs très artificielle, à Elipol du fait de sa contestation, a posteriori et devant le juge civil, du contrat de sous-location qu'elle avait accordé à Sopaluna, laquelle s'était pourtant régulièrement substituée comme exploitant à compter d'avril 1979. L'argumentation de la CAA de Lyon, pour concilier les deux principes, est donc, dans ce dernier cas, particulièrement acrobatique, d'où son intérêt.

Au demeurant, la question de la succession d'exploitants exerçant la même activité sur le même site avait été tranchée peu avant par le Conseil d'Etat dans son arrêt « Wattelez » du 21 février 1997 : titulaire d'une autorisation d'exploiter une usine de régénération de caoutchouc, cette société, en gardant la propriété du site, avait cédé l'activité à une société « Eureka », laquelle s'était régulièrement substituée en qualité d'exploitant à compter du 30 mars 1989. Cette dernière ayant été mise en liquidation, des arrêtés préfectoraux visant le dépôt de pneumatiques avaient été pris en 1993 à l'encontre de la société Wattelez, à la fois propriétaire et avant-dernier exploitant. Le TA de Limoges

---

<sup>119</sup> société que nous retrouverons infra p. 60 et suivantes dans le dossier de la décharge de Montchanin.

<sup>120</sup> rappelés ici, comme souligné p. 2, que ce principe posé par la loi Barnier a été incorporé au Code Rural, mais pas explicitement à la loi de 1976.

<sup>121</sup> plus exactement, dans le cas d'Elipol, à la période d'exploitation durant laquelle la société était exploitant en titre. Elipol n'ayant jamais réellement exploité elle-même, et donc pas pollué elle-même, le principe pollueur-payeur n'est pas ici vraiment respecté.

<sup>122</sup> dans l'arrêt Elipol, le Conseil d'Etat précise en outre, pour mieux fonder le fait que le dernier exploitant en titre du site (Bouquis Travaux Publics) ne soit pas considéré comme responsable, que celui-ci « *n'y exerce, cela n'est pas contesté, qu'une activité de dépôt de matériaux inertes non visée par la nomenclature des installations classées* », opérant ainsi une sorte de « déclassé » du site au bénéfice de l'exploitant actuel.

avait validé ces arrêtés, que la CAA de Bordeaux avait ensuite annulés. Le Conseil d'Etat a jugé « *que les risques de nuisance que présentaient ses déchets entreposés dans ladite usine doivent être regardés comme se rattachant à l'activité de la société Eureca* », et « *que ni le dépôt de bilan et la mise en liquidation de la société Eureca en février 1991, ni aucune circonstance de droit ou de fait n'ont eu pour effet de substituer la société anonyme Wattelez à la société Eureca en qualité d'exploitant (...)* ». En clair, la responsabilité d'exploitant d'une même activité sur un même site se transmet dans le sens de la chronologie du temps, mais ne saurait la remonter. Au cas particulier d'ailleurs, les deux concepts de pollueur-payeur et de dernier exploitant, tous deux rappelés dans l'arrêt, se conjuguent semble-t-il parfaitement.

c) Mais l'arrêt Wattelez est surtout connu pour avoir apporté une réponse à la troisième question que nous posions : celle du propriétaire. Car, en dehors d'avoir été le prédécesseur d'Eureca dans l'exploitation du site, Wattelez en était resté le propriétaire. Faisant suite à une longue incertitude du juge administratif au sujet de la mise en cause du propriétaire assimilé à un détenteur, le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, a statué « *que la société anonyme Wattelez ne pouvait, en sa seule qualité de propriétaire des terrains et des installations, faire l'objet des mesures prévues à l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976* ».

La référence à « *la seule qualité de propriétaire* » qui s'oppose parfaitement à celle d'exploitant, évoquée dans la phrase précédente de l'arrêt, ne s'est pas révélée être une formulation heureuse, en raison de son imprécision et des interprétations auxquelles elle a en suite donné lieu : en particulier, on a cru pouvoir en déduire, en creux, l'affirmation selon laquelle la qualité de « détenteur » aurait pu être, à l'inverse de celle de simple propriétaire, un élément fondateur de la responsabilité de cette société.

Cette question du « détenteur » est d'une importance extrême, car selon les réponses qui lui sont apportées, une nouvelle catégorie de responsables est ou non désignée. Il nous faut donc maintenant l'aborder.

Nous devons d'abord constater que l'amalgame fonctionne : tous nos interlocuteurs ou presque sont persuadés spontanément que le mot « détenteur » est inscrit dans la loi de 1976. Il suffit pourtant de la lire : il n'y figure pas. L'article 1<sup>er</sup> qui définit le champ couvert cite les installations « *exploitées ou détenues* », mais la loi ne prononce jamais le mot de « détenteur », pas plus que celui de « propriétaire ». Et, nous l'avons dit, l'article 23 énonçant les sanctions administratives ne connaît (comme d'ailleurs les articles 18 et 34-1 du décret de 1977) *que* l'exploitant.

Sachant que la loi de 1976 a été adoptée après la loi de 1975 sur les déchets, laquelle vise « *la personne qui détient* », et que la présence des « *installations exploitées ou détenues* » en article 1<sup>er</sup> de la loi de 1976 pouvait conduire à poser la question du responsable des installations *détenues*, il nous apparaît que l'absence de toute référence au « détenteur » dans la suite du texte de la loi et dans le décret, notamment lorsqu'il s'agit de nommer les responsables, ne doit rien au hasard.

Pour être tout à fait complets, précisons que l'article 7-3 de la loi de 1975 sur les déchets (introduit par une loi du 13 juillet 1992) assimile, à notre avis abusivement, le terme de « détenteur » de la loi de 1975 à la formulation utilisée dans la loi de 1976. Traitant du vendeur d'une installation de stockage de déchets, cet article indique en effet qu'à défaut d'informer le préfet ou le maire de la vente, « *il peut être réputé détenteur des déchets qui y sont stockés au sens de l'article 2 de la présente loi [celle de 1975] et détenteur de l'installation au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976* ». Cette mise en parallèle est doublement trompeuse : d'une part, l'article 1 de la loi de 1976 ne comporte pas les mots « détenteur de l'installation », comme nous l'avons déjà souligné, de sorte que la mention est inexacte ; d'autre part, parlant de « *l'installation détenue* », cet article définit le champ d'application de la loi, et non les personnes responsables, contrairement à l'objet de l'article 2 de la loi de 1975. Si nous croyons devoir insister autant sur ce point, c'est parce que la confusion à ce propos nous est apparue

absolument générale. En particulier, cette analyse de l'absence du « détenteur » dans le texte de 1976 n'a jamais été formulée par aucun de nos interlocuteurs, même juristes, au cours de nos entretiens ni dans la documentation qui nous a été remise, de sorte qu'un certain consensus nous paraît abusivement s'établir sur ce que pourtant la loi ne dit pas. Nous avons donc considéré indispensable d'être parfaitement clairs, pour mieux bousculer les idées reçues, sur ce point évidemment très important en matière de détermination des responsables.

Il faut toutefois reconnaître que le juge administratif a hésité, et que l'on est présentement devant ce qui ressemble à une incohérence.

D'un côté, la lettre de la loi, comme rappelé, l'arrêt Wattelez, et un second arrêt du Conseil d'Etat du même jour, « SCI les Peupliers » : propriétaire d'un immeuble loué à une société de récupération de matériaux, entre temps disparue, la SCI Les Peupliers avait saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation d'un arrêt de la CAA de Paris du 31 mai 1994, lequel rétablissait la légalité d'un arrêté préfectoral de septembre 1987 qui la mettait en demeure de supprimer un dépôt de produits dangereux situé sur son terrain, et que le TA de Versailles avait annulé. La Haute Assemblée a donné raison à la demanderesse, dans des termes identiques à ceux de l'arrêt Wattelez, considérant que la SCI « *ne pouvait, en sa seule qualité de propriétaire de cet immeuble, faire l'objet des mesures prévues à l'article 23 de la loi de 1976* ».

D'un autre côté, le surprenant arrêt « Zoegger » du 10 juin 1997 de la CAA de Lyon, donc postérieur aux deux arrêts cités du Conseil d'Etat, qui mérite de ce fait un examen attentif : suite à la liquidation des anciennes tanneries de Barjols, intervenue en 1983, les bâtiments avaient été acquis par adjudication par une SARL Armand Pierre, qui les avait cédés à M. Zoegger en novembre 1990. Par arrêtés de novembre 1993 et de septembre 1994, le préfet du Var prescrivait à M. Zoegger des études et travaux pour prévenir des risques de pollution liés à l'activité des anciennes tanneries<sup>123</sup>, dont il n'avait jamais été exploitant, et le mettait en demeure de les réaliser. La validité des arrêtés étant confirmée par jugement du 22 mars 1996 du TA de Nice<sup>124</sup>, l'affaire est venue en appel devant la CAA de Lyon, qui a statué le 10 juin 1997. A la lumière des arrêts Wattelez et SCI Peupliers rendus par le Conseil d'Etat quatre mois auparavant, la cause pouvait paraître entendue. Pourtant, la CAA en fait une analyse en tous points différente.

La cour rappelle d'abord, dans ses visas, que le ministre de l'Environnement « *soutient que la loi du 19 juillet 1976 permet de mettre en cause le détenteur d'une installation ; que les obligations de remise en état incombent au détenteur à défaut d'exploitant* », mais que M. Zoegger « *soutient que le préfet conserve la possibilité d'agir auprès du syndic de la société de Barjols ; que l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 ne vise expressément que l'exploitant et non le détenteur ; que l'article 34<sup>125</sup> du décret du 21 septembre 1977 prévoit que la remise en état d'un site incombe à l'exploitant* », et qu'enfin « *la commune de Barjols soutient que M. Zoegger a acquis les bâtiments en sachant qu'ils refermaient des produits dangereux ; qu'il est constant que le préfet du Var ne peut rien entreprendre à l'égard de la société des tanneries ou de son liquidateur* ».

Ayant ainsi résumé les positions des parties, la Cour rédige un arrêt qui est, à la lettre, à 180° de la jurisprudence fixée par le Conseil d'Etat :

« *Considérant (...) qu'à défaut d'exploitant présent et solvable, ces obligations de remise en état doivent être mises à la charge du détenteur de ladite installation lequel, dès lors qu'il se trouve substitué dans les obligations de l'exploitant, et alors même que les dispositions précitées de l'article*

---

<sup>123</sup> de nombreux déchets toxiques étaient restés entreposés dans le bâtiment.

<sup>124</sup> à une date où la jurisprudence n'était pas claire.

<sup>125</sup> c'est une erreur du jugement : il s'agit évidemment du 34-1.

23 de la loi du 19 juillet 1976 ne visent expressément que ce dernier, peut se voir appliquer après mise en demeure, une des trois sanctions prévues par ledit article 23 ;

« Considérant, d'une part, que M. Zoegger ne conteste pas que le site (...) après cessation d'activité (...) continue à constituer une installation classée et à relever des prescriptions (...) ;

« Considérant, d'autre part, que M. Zoegger n'établit, ni même n'allègue que la liquidation des tanneries de Barjols disposerait encore dans le cas où elle ne serait pas clôturée, d'un actif suffisant pour répondre au coût des travaux de remise en état du site ni que les déchets en cause relèveraient de la garde d'une autre personne physique ou morale ; qu'il est ainsi 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 ;

« Considérant, enfin, que la circonstance que l'administration aurait auparavant négliger <sup>126</sup> de mettre en œuvre ses pouvoirs de police alors que l'exploitant était encore présent et solvable (...) est sans influence sur la légalité des mesures mises à la charge du détenteur ; que M. Zoegger ne peut en conséquence utilement faire valoir que le préfet n'aurait pas pris en temps utile les mesures qui s'imposaient à l'égard de la SA les tanneries de Barjols ou de sa liquidation ; (...) »

Pour justifier que le « détenteur » puisse être destinataire de sanctions qui ne le visent pas selon les termes de la loi, la Cour construit *ex nihilo* une théorie de « substitution » du détenteur à l'exploitant, substitution en quelque sorte automatique <sup>127</sup>, qui intervient « à défaut d'exploitant présent et solvable ». Allant même plus loin (3<sup>ème</sup> considérant cité), la Cour semble disposer qu'il revient au détenteur d'établir que la liquidation dispose d'un actif suffisant pour que cette substitution soit écartée et éviter que l'ensemble des obligations de remise en état ne lui reviennent. Enfin, la Cour, dans son dernier considérant, estime que l'absence de diligences de l'Etat envers l'exploitant alors qu'il « était encore présent et solvable » n'empêche en rien cette substitution de responsabilité, revêtue selon la Cour de la « légalité des mesures mises à la charge du détenteur ».

En d'autres termes, selon la CAA de Lyon, le préfet pourrait ne rien faire à l'encontre de l'exploitant présent et solvable <sup>128</sup>, puis prescrire des mesures au détenteur, lequel se trouverait alors *légalement* substitué aux obligations de l'exploitant s'il ne prouve pas que la liquidation dispose encore des actifs suffisants !

Nous pensons, pour notre part, que la loi ne dit rien de tout cela. Qu'en l'espèce M. Zoegger ne se soit pas pourvu en Conseil d'Etat relève de considérations propres à l'affaire <sup>129</sup>, qui n'ont pas par elles-mêmes de portée générale <sup>130</sup>. On peut assurément le regretter, car cette absence de pourvoi a donné à cet arrêt une force qui va, certes, dans le sens des souhaits du MATE, mais non dans celui de la clarification des responsabilités.

Trouvant dans cet arrêt la justification de ses analyses, le MATE s'est efforcé de « cadrer » rapidement la situation juridique résultant à la fois des arrêts Wattelez et SCI Peupliers, qui dédouanaient le

---

<sup>126</sup> la faute de français est dans l'arrêt de la CAA.

<sup>127</sup> puisqu'énoncée en termes généraux dans l'arrêt et non au regard de circonstances de fait du cas considéré.

<sup>128</sup> rappelons que cette conduite de négligence de l'Etat a été au contraire sanctionnée depuis par la CAA de Paris dans son arrêt « Saint-Chéron » évoqué supra, p. 38.

<sup>129</sup> au fait, notamment, et comme l'indique la commune, mais non le jugement, qu'il était informé de la situation lors de l'achat, et que le prix pouvait donc en tenir compte ; on peut aussi penser que l'avocat de M. Zoegger n'a pas été en l'espèce bien performant...

<sup>130</sup> mais la Cour aurait pu leur en donner, s'agissant notamment du cas du propriétaire « informé ». Son arrêt ne le fait pas.

propriétaire, et de l'arrêt Zoegger, qui accablait le détenteur, en tentant d'en affirmer la cohérence. Une note du ministre aux préfets a ainsi été établie en date du 1<sup>er</sup> septembre 1997<sup>131</sup>. Elle dicte toujours la conduite des DRIRE, et mérite à ce titre d'être analysée.

Après avoir rappelé les atermoiements des juges administratifs dans les affaires Wattelez et SCI Les Peupliers, conduisant aux deux arrêts précités, la note du MATE expose la position du Conseil d'Etat mettant hors de cause ces sociétés « *en leur seule qualité de propriétaires* », puis expose la solution de la CAA de Lyon dans l'affaire Zoegger, selon laquelle « *les travaux (...) incombaient, à défaut d'exploitant présent et solvable, au propriétaire du site pris en sa qualité de détenteur de l'installation classée* ».

Avec une remarquable assurance compte tenu de la divergence de ces positions, la note du MATE poursuit :

*« Cette jurisprudence a le mérite de mettre un terme au débat qui avait pu récemment apparaître au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En outre, comme cela a été le cas pour la Cour administrative d'appel de Lyon dans l'affaire Zoegger, les juridictions sont désormais en mesure de faire application du principe dégagé par le Conseil d'Etat. Il devrait en résulter une clarification des conditions sous lesquelles les mesures prévues par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 peuvent être mises à la charge des personnes n'ayant pas la qualité d'exploitant ».*

C'est ce qui s'appelle étouffer dans l'œuf toute contradiction, fut-elle criante.

La note donne ensuite mode d'emploi de cette pseudo-clarification jurisprudentielle : l'action de l'administration visera en premier lieu l'exploitant, ou, s'il y en a eu une succession, le dernier d'entre eux<sup>132</sup> ; en cas de liquidation judiciaire, le liquidateur en sa qualité de représentant de l'exploitant ; à défaut de succès, et « *à défaut d'exploitant présent et solvable* », elle se retournera avec les mêmes armes contre « *le propriétaire du terrain, de l'immeuble, ou des installations de l'exploitation en sa qualité de détenteur* ».

Le fait que la distinction entre le « propriétaire » et le « détenteur » ne soit définie dans nulle jurisprudence<sup>133</sup> ne trouble pas le MATE, au point que la solution lui paraît tout à fait simple : comme le demande la note aux préfets, il suffit de « *s'adresser au propriétaire en sa qualité de détenteur* ». Notons que pour les DRIRE, cette solution est pleinement opérationnelle, ce qui explique que nous n'ayons guère recueilli de doutes ou d'interrogations sur la procédure théorique à appliquer dans nos visites sur le terrain ou dans les remontées écrites des DRIRE<sup>134</sup>. Savoir si cette solution conviendra au Conseil d'Etat est beaucoup moins évident. Quant au principe pollueur - payeur, il est tout simplement absent de la note du MATE.

Pour notre part, nous ne pouvons pas considérer que la situation jurisprudentielle du propriétaire soit désormais claire.

d) La question de l'actionnaire est la dernière des quatre que nous posons quant à la position de la jurisprudence. En réalité, les tribunaux administratifs n'ont guère eu à en connaître. Il eût fallu pour cela que des arrêtés préfectoraux aient visé non l'exploitant en titre, mais son actionnaire. Aucune directive ministérielle n'est allée dans ce sens (nous avons vu que les cibles désignées étaient le dernier

---

<sup>131</sup> cf annexe 5, A, pièce 3.

<sup>132</sup> la note ne traite pas explicitement le cas de succession d'exploitants dans des activités différentes. Elle indique par ailleurs que le responsable désigné peut toujours se retourner devant la juridiction judiciaire contre des personnes dont il estimerait qu'elles doivent assumer une part de responsabilité.

<sup>133</sup> et qu'en droit civil ces deux termes puissent s'opposer.

<sup>134</sup> cf infra p. 79.

exploitant, le liquidateur, ou le propriétaire « en tant que détenteur »), et d'ailleurs la loi ne le prévoit pas de manière expresse. Une étude a été demandée à L'ADEME dans le cas particulier de la décharge de Montchanin, dossier complexe sur lequel nous reviendrons. Au total, le MATE ne nous a cité qu'un cas, d'ailleurs très récent, de mise en cause de l'actionnaire par arrêté préfectoral, le fondement étant que, l'actionnaire s'étant comporté en exploitant de fait, il devait endosser *ipso facto* les obligations de l'exploitant.

Cette instance a donné lieu, le 6 juillet 1999, à annulation de l'arrêté attaqué. L'administration a fait appel.

Ce dossier était pourtant relativement exemplaire : différentes prescriptions concernant la surveillance d'une décharge avaient été adressées, compte tenu de la mise en liquidation amiable de l'exploitant, la société SEDA, à son actionnaire, la société J. Fayolle et fils <sup>135</sup>. L'administration soutenait que SEDA avait été mise en liquidation, en octobre 1994, pour ne pas avoir à donner suite à un arrêté de mise en demeure la concernant en date de mars 1993 (se référant à des prescriptions initiales qui lui avaient été adressées en 1983). Elle estimait en outre que J. Fayolle et fils pouvait être considérée comme exploitant de fait, au vu de plusieurs motifs : le fait qu'un de ses salariés ait été désigné comme dernier gérant et liquidateur de SEDA; que le premier gérant faisait partie de la famille Fayolle ; que J. Fayolle et fils, qui exerçait la même activité sur d'autres sites, avait accepté de réaliser certains travaux sur la décharge en cause après la mise en liquidation, aux lieu et place de SEDA.

Le jugement n'a pas donné droit à ces arguments. Il s'est basé sur « *l'absence d'éléments probants de nature à démontrer que la liquidation amiable aurait été décidée, à la demande de l'entreprise J. Fayolle et fils, dans le seul but de soustraire l'exploitante au respect des prescriptions qui lui avaient été imposées en 1983 (...) et que l'entreprise J. Fayolle et fils, actionnaire minoritaire de la société SEDA, aurait été en réalité le gestionnaire de fait de cette société, ni sur la réalisation des travaux précités pour estimer que la société J. Fayolle et fils était devenue « exploitant de fait » de la décharge en cause (...)* ».

Au delà du cas en cause, l'intérêt de ce jugement, relativement peu motivé, est d'éclairer le point de droit du caractère recevable de la mise en cause de la responsabilité de l'actionnaire par la voie de la loi de 1976. Appliquer l'article 23 de la loi de 1976 à un exploitant de fait ne va pas de soi au regard du texte, mais n'est pas contesté en l'espèce au plan du droit, du moins dans les considérants du jugement. Pour le reste, ce cas fait ressortir la difficulté logique de plaider la gestion de fait d'une société déjà dissoute qui, n'existant plus, ne peut être gérée par quiconque, ou l'exploitation de fait d'une installation déjà fermée à l'activité commerciale. Ce cas souligne l'importance, pour conduire des contentieux de cette nature, de réunir des éléments probants sur la gestion de fait de la société exploitante ou sur l'exploitation de fait de l'installation pendant la période d'activité qui précède la liquidation ou la fermeture commerciale du site.

Un second cas peut toutefois être évoqué ici : un arrêté du préfet du Nord a prescrit, en août 1996, à la société Auxilor, des mesures de remise en état d'un site de Villers-Sire-Nicole. Ce site avait été pollué au chrome par une ancienne société Dameta, dont l'installation avait été reprise en 1988 par une société, nommée Meta-Méca, filiale à 99% de Davum-Datec, à laquelle a succédé Auxilor. Le 27 mars 1997, le TA de Lille a rejeté la requête d'Auxilor demandant l'annulation de l'arrêté. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement <sup>136</sup>, lors de la mise à l'arrêt du site, « *le dernier exploitant en était la Sté Meta Meca, détenue par Davum Datec. La société Auxilor, qui déclare venir elle-même aux droits de la Sté Davum Datec, a donc succédé, selon nous, aux droits et obligations de l'exploitant.* ». Ce jugement est intéressant car le dernier exploitant, Meta Meca, a été cédé en 1989 à une société Uranie International, mais, le site concerné n'étant pas englobé dans la cession, cette dernière est réputée hors

---

<sup>135</sup> actionnaire minoritaire, l'autre actionnaire étant une personne physique, M. Francis Fayolle.

<sup>136</sup> qui se réfère aux jurisprudences « la Quinoléine » et « Ugine-Kulhman »

de cause. De ce fait, l'administration, n'ayant plus d'exploitant direct sous la main, a directement visé son ancien actionnaire à 99%, Davum Datec, remplacé par Auxilor ; avec d'autant plus d'allant que, comme l'exposait le préfet au tribunal, « *les mouvements opérés [dans le capital des sociétés concernées] avaient eu pour effet de ne pas mettre à la charge de l'une ou l'autre des parties intéressées l'obligation de remise en état du site* », et « *la nature des liens unissant les sociétés Auxilor, Dameta, Davum Datec et Meta Meca, repose sur une volonté manifeste d'échapper à toute obligation tirée de l'application de la législation sur les installations classées* ». L'appel sur le fond n'était pas jugé lorsque nous avons examiné ce dossier <sup>137</sup>. La tentative de l'administration mérite néanmoins, en toute hypothèse, d'être saluée.

Quant à la voie de l'appel en comblement de passif à l'encontre des dirigeants de droit ou de fait, qui sont généralement des actionnaires, elle ne semble pas avoir été empruntée pour faire droit à des créances de l'Etat nées d'une application infructueuse de la loi de 1976. Nous avons indiqué supra que cette action, qui relève des articles 180 à 182 de la loi de 1985 sur les procédures collectives, est ouverte au liquidateur, au procureur, ou au tribunal de commerce qui peut la mettre en œuvre d'office dans le cadre d'une liquidation en cours <sup>138</sup>. S'agissant de sols pollués, la première difficulté est déjà de notifier la créance de l'Etat au liquidateur, et la seconde serait de le convaincre d'engager, devant le tribunal, la responsabilité des actionnaires.

Selon la Chancellerie et l'Agent judiciaire du Trésor, les tribunaux statuent en la matière en fonction des seules circonstances de fait de l'affaire examinée, sans qu'il soit possible de dresser *a priori* des typologies d'actions ou de comportement des actionnaires qui conduiraient de manière systématique à retenir leur responsabilité, ou, à l'inverse, à l'écarter.

Les principes généraux qui définissent la gestion de fait, permettant de qualifier des personnes physiques ou morales de "dirigeant de fait", ne se prêtent pas à une définition concrète uniformément applicable, de sorte qu'il est difficile de parler de jurisprudence en ce domaine. Il s'agit d'apprécier si les organes sociaux de la filiale (dans lesquels la société-mère est généralement représentée) ont pu normalement assumer leurs prérogatives, ou si ils ont été contraints à prendre des décisions sans pouvoir en délibérer. Dans le fonctionnement concret de la plupart des groupes, on pourrait souvent trouver matière à considérer que la *holding* se comporte sur certains points fondamentaux pour l'avenir d'une société filiale en gestionnaire de fait, qu'il s'agisse de la mise en place des cadres supérieurs, des choix d'investissements, ou de la mobilisation des financements. Nous retrouvons là le fait, déjà évoqué, que le droit des sociétés, basé sur l'autonomie des personnes morales, est aujourd'hui décalé par rapport à la réalité économique, qui est dans le monde des grandes entreprises une réalité de groupe, où la question de l'autonomie des filiales est plus un choix de management qu'une donnée qui s'impose, et où la contrainte juridique de cette autonomie se satisfait souvent d'un respect purement formel des pouvoirs des organes sociaux.

Quant à la faute de gestion, seconde condition <sup>139</sup>, elle consiste à avoir méconnu l'intérêt de la personne morale et à avoir fait prévaloir, dans les décisions qui lui ont été imposées, l'intérêt de la maison-mère elle-même, ou, de manière plus prosaïque, des intérêts personnels. Ainsi, le soutien abusif, conduisant à prolonger l'activité d'une société structurellement déficitaire, sans espoir réel de redressement, peut être reconnu fautif en ce qu'il accroît son passif, ce qui est évidemment contraire à son intérêt. A l'inverse,

---

<sup>137</sup> Auxilor a été déboutée en appel sur sa demande de sursis à exécution des travaux.

<sup>138</sup> elle est plus précisément également ouverte à l'administrateur, au représentant des créanciers, et au commissaire à l'exécution du plan (en cas de redressement).

<sup>139</sup> art. 180, al 1 de la loi de 1985 : « *Lorsque le redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que les dettes de la personne morale seront supportées, en tout ou partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux* ».

décider la dissolution d'une société qui n'a d'autre perspective que d'engranger des pertes est un acte assurément normal de gestion. Cet exemple n'est pas anodin dans le cas des sols pollués : tant que la société exploitant le site existe et fonctionne, fût-ce sous perfusion financière de sa maison-mère, les prescriptions préfectorales peuvent lui être adressées avec une certaine chance qu'il y soit satisfait ; si sa liquidation amiable est décidée, même si l'administration estime que c'est en vue d'échapper aux obligations de remise en état du site, non seulement les arrêtés préfectoraux ne trouveront plus de répondant, mais encore la faute de gestion au sens de la loi ne sera pas retenue, puisque fermer l'exploitation pouvait apparaître comme la seule issue raisonnable.

D'une manière plus générale, la tendance jurisprudentielle en matière de faute de gestion des dirigeants de fait (donc des actionnaires) ne va pas dans le sens favorable à la prise en compte de la problématique des sols pollués : dès lors que les tribunaux tendent à considérer qu'un soutien financier abusif d'une filiale peut justifier un appel à l'actionnaire en comblement de passif en cas de procédure collective ultérieure, la prudence dans le soutien tend parallèlement à devenir la règle dans les *holdings*. Les dirigeants du groupe, à un certain niveau de dégradation financière d'une filiale, auront le réflexe de prudence de cesser de la soutenir plutôt trop tôt que trop tard, et n'accepteront pas de prendre en charge certains passifs, au risque d'être condamnés par le tribunal à les assumer tous. Les passifs environnementaux, les moins évidents à circonscrire et les plus tardifs à être révélés, auront peu de chance d'être assumés. Il y a de ce fait une contradiction croissante entre l'affirmation naissante d'un sentiment de responsabilité des groupes au regard de leurs filiales, que nous évoquions au début de ce rapport, qui pourrait les conduire à les soutenir pour leur permettre de faire face à leurs engagements ou à leurs simples obligations, et le souci contraire d'une prudence dans le soutien qu'ils leur apportent, pour cantonner au périmètre de chaque personne morale, sans risque excessif de contagion, les effets d'hypothétiques procédures collectives.

Enfin, la voie de la mise en cause de l'actionnaire par les moyens juridiques de droit commun de la responsabilité civile générale (article 1382 du code civil), ou en tant que propriétaire de la « chose » ayant causé préjudice (article 1384), ne semble pas même avoir été explorée par l'Etat. Une raison évidente est que la législation de 1976, d'un usage direct et aisé pour la puissance publique vis à vis de l'exploitant, occulte en quelque sorte les moyens de droits plus classiques auxquels, en tant que personne morale lésée dans ses intérêts, l'Etat peut aussi recourir.

## *2. Une application administrative difficile*

Le mode d'emploi de la réglementation en vigueur a été donné aux préfets pour l'essentiel par une circulaire du MATE en date du 7 juin 1996. Celle-ci a été complétée par un texte, déjà évoqué, du 1<sup>er</sup> septembre, incorporant l'interprétation administrative de l'arrêt Zoegger, conduisant, en cas de démarche infructueuse envers l'exploitant, à la reconduire entièrement envers le propriétaire.

a) La circulaire de juin 1996 traite notamment de la manière d'opérer en cas d'échec de la mise en demeure adressée à l'exploitant : dans ce cas, l'arrêté de consignation des sommes correspondant au montant des travaux peut lui-même aboutir ou pas. Il est significatif que, selon les termes de cette alternative, la procédure reste déconcentrée et pilotée par le préfet (si elle réussit), ou devient concentrée au plan décisionnel (si elle échoue).

Dans le premier cas, le préfet est invité à mettre lui-même en œuvre les travaux d'office, avec le contrôle technique de la DRIRE en en confiant la réalisation à une entreprise privée, dont les factures sont réglées à partir des sommes consignées chez le comptable public. Dans ce cas, les travaux réalisés sont ceux qui avaient été prescrits par l'arrêté débutant la procédure, sur la base de ce même acte administratif, et sans qu'il soit besoin de recourir aux services de l'ADEME <sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> en pratique, le MATE nous a fait savoir qu'il avait donné des instructions pour ne pas appliquer ce dispositif en l'absence d'un texte réglementaire prévoyant le dispositif comptable permettant de payer directement les

Dans le cas où la consignation n'aboutit pas, la procédure est centralisée. Sauf urgence, l'autorisation de faire effectuer des travaux d'office doit être demandée au MATE dans chaque cas, et l'ADEME doit être chargée de leur réalisation dans le cadre d'un nouvel arrêté préfectoral qui le lui prescrit. Mais le contenu de cet arrêté ne peut s'écarter de la teneur des travaux décidée par les instances de l'ADEME (comité DIS hier, Commission Nationale des aides demain). Juridiquement, la procédure reste pilotée par le préfet, mais le pouvoir propre du préfet a de fait disparu. La maîtrise d'ouvrage est transférée à l'ADEME, qui passe les marchés et règle l'entreprise sur les fonds de la taxe DIS <sup>141</sup>, puis tente en principe d'en récupérer le coût auprès du responsable, sur la base de l'article 1382 du code civil <sup>142</sup>.

Cette construction administrative est d'une complexité que les textes n'imposaient pas. En effet, l'échelle des sanctions administratives de l'article 23, appliquées à l'exploitant, prévoit déjà l'exécution d'office de travaux à ses frais par les soins du préfet, et constitue un fondement juridique suffisant. Il n'est, en droit, nul besoin de prescrire des travaux à l'ADEME par arrêté préfectoral, ni de lui transférer de manière automatique la maîtrise d'ouvrage. L'Etat, ayant supporté le coût des travaux, serait directement habilité à les récupérer sur le seul fondement de la loi de 1976, et il pourrait aussi, comme il demande à l'ADEME de le faire, intenter une action civile sur la base de l'article 1382.

Si cette solution (basée sur la fiction du préfet qui prescrit, alors que ce n'est pas lui qui décide) a été retenue, c'est d'une part pour pouvoir recalibrer le montant et la nature des travaux en fonction des dangers réels présentés par le site, d'autre part pour mettre à contribution la ressource DIS gérée par l'ADEME. Si ce second argument pouvait avoir du poids, tant qu'existait la taxe DIS, le premier n'est guère convaincant. Il sous-entend que les DRIRE, dans le premier arrêté visant l'exploitant, lui prescrivent plus que le nécessaire, et qu'un contrepoids en terme de contrainte budgétaire optimise les décisions. A contrario, on peut aussi penser que l'existence d'une enveloppe disponible, si elle n'est pas réduite à l'étiage minimum, est un facteur poussant à la dépense. Par ailleurs, il faudrait tenir compte des équilibres subtils qui s'établissaient au sein du comité de gestion de la taxe DIS, qui fonctionnait, semble-t-il à la satisfaction générale <sup>143</sup>. Cet argument financier n'est guère déterminant en soi.

Depuis le début de l'année 1999, la taxe DIS a été remplacée par des dotations budgétaires, et le caractère artificiel du montage n'en est que plus éclatant. La solution la plus simple et la plus conforme à la réalité des pouvoirs serait, dès lors, que les crédits correspondants soient inscrits au budget du MATE et non plus à celui de l'ADEME (dont ils n'ont pas de raison de constituer une ressource a priori), que la décision de les engager soit prise, selon les cas, par l'administration centrale ou par le préfet par délégation (pour les plus petits montants), les travaux étant dans ce cas conduits sous sa maîtrise d'ouvrage directe, comme c'est le cas lorsque l'arrêté de consignation adressée à l'exploitant à été suivi d'effet <sup>144</sup>. Au cas où le ministère jugerait les travaux prescrits par la DRIRE trop importants, le préfet pourrait formellement prendre un arrêté complémentaire rectificatif en réduisant le volume, adressé, comme le précédent, au responsable, et le mettre immédiatement en demeure. Enfin l'Etat, qui aurait soit directement réglé l'entreprise intervenante, soit payé l'ADEME pour intervenir (traitant alors l'ADEME comme une entreprise générale, en qualité de maître d'ouvrage délégué pour les cas complexes), aurait à faire valoir sa créance sur le fondement de la loi de 1976 ou du code civil.

---

entreprises à partir des fonds consignés ; de fait l'ensemble de la procédure, que la consignation soit effective ou non, est gérée de manière centralisée avec intervention de l'Ademe.

<sup>141</sup> dont le comité de gestion a été créé le mois précédant la parution de la circulaire de juin 1996.

<sup>142</sup> les conditions juridiques (préjudice, faute, lien de causalité) sont réunies : payant les travaux au lieu et place du responsable, l'ADEME subit un préjudice de montant équivalent, causé par la faute que constitue, pour le responsable, le fait de n'avoir pas satisfait aux prescriptions préfectorales qui le visaient.

<sup>143</sup> cf infra, p. 80.

<sup>144</sup> sans évidemment lui interdire de confier à l'ADEME, ou à tout autre opérateur public compétent une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, s'il l'estime utile, la DRIRE continuant par ailleurs d'exercer son contrôle.

b) En cas de liquidation judiciaire, la circulaire de juin 1996 précise aux préfets qu'il leur appartient « de notifier l'arrêté de consignation au mandataire liquidateur dans le délai de deux mois à compter de la publication du jugement au BODACC <sup>145</sup>. A défaut de notification dans ce délai, le titre exécutoire serait déclaré irrecevable ».

Il y a là un véritable casse-tête pour les DRIRE. Généralement informées tardivement de la fin d'activité de l'entreprise et même de l'ouverture de la liquidation <sup>146</sup>, il leur faut conduire de manière accélérée des procédures de prescription d'études ou de travaux, puis de mise en demeure de les exécuter, et enfin de consignation des sommes correspondantes pour parvenir à constituer une créance recevable par le mandataire. Si la démarche a été engagée avant le jugement, il peut être possible de conduire cette course d'obstacles dans le délai requis ; au cas contraire, il s'agit généralement d'une gageure.

Mais pour s'en tenir ici aux seuls aspects juridiques <sup>147</sup>, plusieurs remarques peuvent être formulées.

D'abord, la procédure indiquée par la circulaire est formellement insuffisante. L'arrêté de consignation doit certes être notifié à son destinataire, le liquidateur représentant l'exploitant, mais il ne vaut pas en lui-même déclaration de créance au profit de l'Etat. Or c'est celle-ci qui doit être effectuée dans les délais impartis. Selon l'analyse de l'Agent judiciaire du Trésor, seul le Trésorier-payeur général a qualité, en tant que comptable public, pour notifier la créance de l'Etat au liquidateur ; le préfet, ordonnateur de la recette, ne le peut pas, car la créance ne devient certaine qu'après son acceptation par le comptable. Cette position, solidement assise sur les règles de la comptabilité publique et, semble-t-il, confirmée par la Cour d'appel de Rennes, n'est pas totalement logique, dès lors que l'article 50 de la loi de 1985 précise que « la déclaration des créances doit être faite alors même qu'elles ne sont pas établies par un titre », ce qui laisse supposer qu'elle peut ne pas être encore fondée au plan comptable.

Ensuite, la circulaire ne dit mot d'un aspect essentiel : faute de pouvoir déterminer en temps utile le montant exact des travaux de dépollution (ce qui nécessite en général des études préalables), la notification peut-elle porter sur une créance simplement évaluée ? La réponse de l'AJT est nuancée : la créance environnementale, bien qu'étant une créance de l'Etat, ne constituerait pas une créance du « Trésor public » au sens de l'article 50. Selon une exégèse de la jurisprudence, seules les créances fiscales seraient visées par ce terme, et elles seules, ainsi que les créances d'organismes sociaux, pourraient être, comme le prévoit la loi, « admises à titre provisionnel ». Il y a évidemment une certaine contradiction à admettre des créances qui « ne sont pas établies par un titre », et à refuser qu'elles le soient « à titre provisionnel » (puisqu'elles ne deviennent précisément définitives, en droit comptable public, qu'avec l'acceptation du titre par le comptable). Au total, l'AJT estime que la créance de l'espèce relève du droit commun, ce qui n'empêche pas de la produire pour un montant « estimé » mais étayé par des arguments précis, quitte à faire jouer ensuite les dispositions de l'article 53 <sup>148</sup> qui permettent de revoir le montant dans un délai de un an. Ce relevé de forclusion a déjà pu être accepté quelquefois ici ou là, mais soulignons toutefois que la Chancellerie et l'AJT estiment toutes deux que les tribunaux commerciaux seront très réticents à l'accepter au bénéfice de l'Etat, lequel est supposé exercer en temps utile son pouvoir de police administrative dont relèvent les décisions en cause.

---

<sup>145</sup> Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales.

<sup>146</sup> en cas de liquidation, le mandataire qui représente l'exploitant doit déclarer la cessation d'activité à sa place. Jusqu'au printemps 1999, durant lequel l'organisation professionnelle a donné des instructions claires à ses membres à ce sujet, cette formalité, pourtant légalement obligatoire, était très rarement accomplie par les mandataires.

<sup>147</sup> les difficultés pratiques étant évoquées par ailleurs.

<sup>148</sup> « A défaut de déclaration dans les délais (...) les créanciers ne sont pas admis (...) à moins que le juge-commissaire ne les relève de leur forclusion s'ils établissent que leur défaillance n'est pas due à leur fait ».

Nous touchons là une difficulté fondamentale : la qualification de la créance est le fait du juge commercial, et, si elle est *in fine* considérée comme ressortissant de l'article 50<sup>149</sup>, elle doit, pour être acceptable, à la fois être raisonnablement justifiée dans son montant et avoir été notifiée dans les deux mois, sauf à demander, dans l'année, le relevé de forclusion, lequel a toutes chances d'être rejeté, et peut en toute hypothèse l'être de manière discrétionnaire. Comme la nature même des investigations à conduire pour déterminer le montant de la créance conduit, sauf dans les cas les plus simples, à ne pouvoir notifier un montant sérieusement étayé dans le délai requis, les conditions sont réunies pour que la créance de l'Etat soit purement et simplement sortie du jeu<sup>150</sup>.

C'est ce risque, ainsi que celui de voir les créances privilégiées vider les actifs de la liquidation, qui a conduit l'AJT à construire la théorie selon laquelle les créances relatives aux sols pollués relevaient de l'article 40. Nous avons déjà indiqué que cette voie (qui d'ailleurs ne garantit rien, puisque ces créances ne sont honorées qu'après les superprivilèges et les frais de justice) ne nous paraissait pas la bonne. Mais la jurisprudence récente la récuse également.

Le tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu statuant en matière commerciale avait pourtant, par son jugement du 12 juin 1998, suivi en tous points le raisonnement de l'Agent judiciaire du Trésor : liquidateur judiciaire de la « Société d'Utilisation du Phénol » depuis novembre 1994, Maître Bourguignon avait à ce titre été destinataire d'un arrêté du préfet de l'Isère du 13 mars 1995 lui prescrivant l'élimination de déchets, puis d'un second du 16 juin 1995 le mettant en demeure d'y donner suite, enfin d'un troisième du 8 septembre portant consignation, dont il s'acquittait à hauteur de 270 000 F, tout en portant l'offensive simultanément devant la juridiction administrative pour faire annuler les trois arrêtés, et devant le juge civil pour faire constater que la créance de consignation relevait bien de l'article 50 et non de l'article 40 comme allégué par l'administration, et que, n'ayant pas été notifiée dans les délais, elle n'était pas recevable.

Le tribunal a jugé que « l'inexécution de l'obligation légale de remise en état n'est pas obligatoirement source d'une obligation de paiement et ne donne pas nécessairement naissance à une créance de l'administration », mais que la créance de consignation était « directement liée à la constatation par l'arrêté du 8 septembre 1995 de l'inexécution de l'arrêté du 13 mars 1995 », et qu'il ne pouvait donc être soutenu qu'elle était née antérieurement à l'ouverture de la procédure. Par ailleurs, le tribunal confirmait que Maître Bourguignon était tenu « des obligations qui, en l'absence de procédure collective, aurait été imposée à la société débitrice du fait de son exploitation antérieure », et devait donc se conformer aux décisions administratives « dans la limite des moyens dont il dispose ». Ainsi débouté, le liquidateur a fait appel. L'arrêt de la Cour d'Appel de Grenoble du 31 mars 1999 prend de la manière la plus nette le contre-pied de cette construction, dans des termes qui méritent d'être cités :

*« Attendu que la créance du Trésor public est fondée sur l'obligation qui incombe à l'exploitant d'une installation classée de la remettre en état lors de la cessation d'activité ;*

*Que l'Agent Judiciaire du Trésor public considère que sa créance naît lorsque le Préfet prend un arrêté de consignation à l'encontre de l'exploitant en situation de carence ;*

*Que, ce faisant, l'Agent Judiciaire du Trésor public confond le moment de la naissance de l'obligation avec la date d'exigibilité du prix de la réparation ;*

---

<sup>149</sup> rappelons que cela signifie : née avant le jugement ouvrant la procédure collective.

<sup>150</sup> ajoutons que le réflexe bien compréhensible et parfaitement justifié de l'administration est de parer au plus urgent au regard de la sécurité publique et donc de s'occuper en premier lieu des mesures conservatoires (clôture, gardiennage, évacuation des produits dangereux restés sur le site), qui relèvent de l'art. 40 et ne sont pas insérés dans des délais légaux, et de remettre à plus tard celles qui le sont, à savoir les mesures de remise en état du site. Les mesures sujettes à forclusion sont ainsi, paradoxalement, le moins rapidement activées, et ont d'autant plus de chances d'être définies trop tard.

*Que la jurisprudence fixe au moment de la conclusion du contrat de vente la naissance de l'obligation de réparer un vice caché et non pas au jour où il se révèle ; Que la date de naissance de l'obligation de réparer les malfaçons naît, de même, lors de la construction de l'édifice ; Qu'en matière délictuelle l'obligation de réparation naît le jour où le comportement fautif s'est produit et non pas le jour où le préjudice se réalise ;*

*Que, transposant cette jurisprudence aux faits de l'espèce, la Cour juge que l'obligation de déclarer la cessation d'activité et de remettre en état le site de l'installation naît « lorsqu'une installation cesse l'activité au titre de laquelle elle était autorisée ou déclarée », ainsi que le prévoit l'article 34<sup>151</sup>, alinéas 2 et 3 (...) »<sup>152</sup>.*

L'examen comparé de ces deux décisions de justice est édifiant : elles aboutissent à des conclusions inverses, par la seule contradiction qui existe entre les premières phrases de chacune. Pour le tribunal, « l'inexécution de l'obligation légale de remise en état n'est pas obligatoirement source d'une obligation de paiement », alors que pour la Cour, précisément, « la créance du Trésor est fondée sur l'obligation qui incombe (...) de la remettre en état (...) ».

Le débat est bien celui de la *source* (comme dit le tribunal) ou du *fondement* (comme dit la Cour) de la créance : est-ce l'obligation légale de remise en état ? La non-observation de cette obligation légale ? Ou la constatation par l'Etat de cette non-observation ? Le débat renvoie en fait à l'interrogation suivante : lorsque la loi de 1985 traite des créances *nées* antérieurement ou postérieurement au jugement, vise-t-elle la naissance matérielle (juridique) ou causale (économique) ? Question classique en matière de créances, s'agissant du *cut off* entre deux exercices, que la comptabilité tranche depuis toujours dans le sens de la Cour de Grenoble : c'est le fait générateur qui est pris en compte, et non la date la facture<sup>153</sup>.

La Cour de Cassation, saisie par l'Etat, sera appelée à dire si la Cour d'Appel a fait ou non une erreur de droit en apportant cette réponse.

Une dernière difficulté d'ordre juridique mérite d'être signalée dans les relations parfois orageuses nouées entre les DRIRE et les liquidateurs judiciaires lorsque ceux-ci ont à traiter d'installations classées. La liquidation ne peut se clore tant qu'un actif subsiste dans le patrimoine de la personne morale qu'il s'agit d'éteindre. Or les prescriptions de remise en état comportent fréquemment d'une part des mesures d'urgence (mise en sécurité du site, gardiennage) que les liquidateurs seraient généralement prêts à réaliser au titre des dépenses de l'article 40, mais auxquelles ils peuvent se refuser faute de moyens disponibles, et par ailleurs des dépenses d'études et de travaux de remise en état, qu'ils considèrent comme relevant de l'article 50 ainsi que nous venons de le rappeler dans le cas de Maître Bourguignon. Ces dernières dépenses ne peuvent donc être engagées par les liquidateurs qu'au moment du partage de la liquidation entre les créanciers, c'est à dire lorsque tous les actifs ont été cédés. Or un terrain non dépollué et sous le coup de prescriptions préfectorales<sup>154</sup> n'est souvent pas cessible<sup>155, 156</sup>.

---

<sup>151</sup> la Cour fait une erreur : il s'agit du 34-1.

<sup>152</sup> en foi de quoi la Cour fait droit à la demande du liquidateur et condamne l'Etat à lui restituer le cautionnement augmenté des intérêts capitalisés.

<sup>153</sup> pour être parfaitement clairs, précisons que cette analogie comptable a ses limites : en matière commerciale, la créance naît parallèlement à la prestation, et cela n'est contesté par personne. Dans le cas qui nous occupe, la créance de l'Etat peut ne pas être considérée comme certaine tant que l'exploitant ou son représentant a encore la faculté de se mettre en conformité avec les prescriptions (position du tribunal). Mais on peut soutenir à l'inverse que l'article 34-1 créé par lui-même une obligation « instantanée » pour l'exploitant de remettre son site en état, sans qu'il soit besoin que l'Etat le lui prescrive, et que s'il s'en abstient, une créance naît de facto, même si l'Etat ne l'a pas encore constatée (position de la Cour).

<sup>154</sup> dont personne ne sait exactement où elles s'arrêteront.

<sup>155</sup> sauf dans le cas d'un redressement judiciaire se concluant par une reprise, avec le terrain inclus dans le périmètre du repreneur. Dans ce cas, un audit précis du sol est indispensable, car le prix de reprise avalisé par le tribunal, non révisable, tient compte du coût de la dépollution future, qui sera à la charge du repreneur

Bien entendu, une manière efficace d'éviter le blocage est que le liquidateur se plie aux prescriptions demandées non pas en tant qu'elles donnent droit à une créance correspondante de l'Etat sur la liquidation, créance qui serait ainsi satisfaite par anticipation sur les créances tierces (ce qu'il ne peut faire en tant que garant de l'égalité de traitement des créanciers entre eux), mais en tant que moyen nécessaire pour pouvoir ensuite valoriser au profit de la masse des créanciers un actif de la liquidation, en se mettant en mesure de procéder à sa cession. Cela n'est possible qu'à deux conditions : que le liquidateur dispose pendant son mandat des disponibilités suffisantes ; que la valorisation ultérieure du terrain par cession couvre, et au delà, le coût de sa remise en état.

En réalité, la première condition revient à considérer, s'il y eu effectivement production de créance sous forme d'un arrêté de consignation avant travaux, que la remise en état du terrain devrait être traitée comme relevant en définitive de l'article 40, puisqu'il y serait procédé à partir des ressources courantes, donc avant répartition de la masse<sup>157</sup>. Dire cela, c'est affirmer qu'à contrario le classement d'une créance de consignation au titre de l'article 50 risque par nature d'être bloquante pour la conduite de la liquidation, car elle aurait pour conséquence de repousser en fin de procédure son règlement, auquel la remise en état du terrain, et donc aussi sa vente, sont pourtant subordonnées. Une sorte de cercle vicieux serait ainsi constitué, la créance relative au sol ne pouvant être honorée qu'en même temps que celles des autres créanciers chirographaires, alors même qu'elle conditionne la dépollution qui permet la vente du terrain au bénéfice de la masse des créanciers. En d'autres termes, cette option serait contradictoire avec la mission du liquidateur, et devrait, à ce simple titre, être écartée<sup>158</sup>. Plus simplement, cela signifie que la phase de l'arrêté de consignation, en faisant naître ce qui s'analyse ensuite juridiquement comme une créance qu'il faut bien classer, avec les difficultés qui s'ensuivent, n'est probablement pas une procédure adaptée aux cas de liquidation judiciaire (plus précisément aux cas où la société liquidée est propriétaire des terrains). Après avoir reçu les arrêtés de prescription, puis de mise en demeure, le liquidateur disposant des financements suffisants pourrait s'exécuter en se conformant simplement à une obligation de droit public s'imposant à lui en sa qualité de représentant de l'exploitant, sans avoir à résoudre la trop délicate et potentiellement bloquante question de l'existence d'une créance de l'Etat et de sa qualification. Une telle analyse a en fait été conduite récemment par le TA d'Amiens<sup>159</sup>.

Mais pour qu'un tel processus ait des chances d'aboutir, il faut aussi que le liquidateur puisse faire valoir qu'en dépolluant le terrain il sert les intérêts collectifs des créanciers, ce qui suppose que les coûts

---

(même s'il change d'activité puisque la personne morale de l'ancien exploitant disparaît au terme de la procédure), dépollution qui fera partie de ses engagements au titre de la reprise, et dont le tribunal contrôlera l'application. Ces cas de continuation par reprise après redressement judiciaire sont rares : environ 4% des procédures collectives.

<sup>156</sup> tout dépend évidemment de la nature des prescriptions et de la situation du terrain. Il est au moins un cas où la prescription ne peut conduire qu'au blocage : lorsque l'arrêté préfectoral impose au liquidateur la mise en place d'un système permanent de surveillance d'un site, générant des charges futures récurrentes. De telles dispositions (justifiées notamment lorsque la pollution est traitée par simple confinement) sont contraires à la logique et au principe même de la liquidation, qui a vocation à être définitivement close.

<sup>157</sup> la question serait différente si la créance était produite au titre de travaux de dépollution déjà effectués d'office, rendant le terrain bon pour la vente.

<sup>158</sup> argument qui, à notre connaissance, n'a jamais été présenté par l'administration, qui pourtant défend la thèse de l'article 40.

<sup>159</sup> TA Amiens, 22 avril 1999, « société des Transports Paul ». Le jugement précise en particulier : « *considérant (...) que la mise en demeure (...) constitue une mesure de police administrative ; qu'une telle mesure (...) ne présente aucunement le caractère d'une créance au sens de la loi précitée du 25 janvier 1985 et n'est pas soumise à la procédure de déclaration des créances prévue par l'article 50 de la loi* ». Le fait que le tribunal ait conduit cette analyse est intéressant en soi, mais sans grande portée pratique si les liquidateurs eux-mêmes n'y souscrivent pas. En effet, une « obligation de faire », s'il n'y est pas déféré, se traduit toujours in fine par la réparation d'un préjudice, qui est pécuniaire, et qui finit par constituer une créance, laquelle, se rattachant à une obligation antérieure au jugement, est une créance de l'article 50 : en quelque sorte le piège dont on avait cru sortir se referme.

exposés soient inférieurs à la valeur de revente du terrain, faute de quoi l'actif de la liquidation serait minoré. Tout dépend à la fois de la nature de la pollution, du niveau d'exigences de l'arrêté préfectoral, et bien sûr de la localisation du terrain. On pressent qu'un dialogue entre l'administration et le liquidateur, plus aisément que des arrêtés tombant comme des couperets <sup>160</sup>, peut permettre d'enclencher ce mécanisme.

Si les deux conditions précitées ne sont pas satisfaites (pas de fonds disponibles dans la liquidation, ou coût de la dépollution supérieure à la valeur de cession du terrain), il est à craindre que l'on retombe dans le cercle vicieux du blocage. Les DRIRE nous ont cité de nombreux cas de l'espèce.

Toutefois, une voie originale et novatrice pourrait être explorée, basée sur l'article 215 de la loi de 1985, qui dispose :

*« Lorsque les fonds disponibles du débiteur n'y peuvent suffire immédiatement, le Trésor public, sur ordonnance du juge-commissaire ou du président du tribunal, fait l'avance des frais et débours (...) afférents : (...°) -à l'exercice des actions tendant à préserver ou à reconstituer le patrimoine du débiteur ou exercées dans l'intérêt collectif des créanciers. (...) Pour le remboursement de ses avances, le Trésor est garanti par le privilège des frais de justice ».*

On peut en effet soutenir que la dépollution d'un terrain répondrait à ces deux objectifs, en « reconstituant » le patrimoine passablement dévalorisé du débiteur, et en débloquent la clôture de la liquidation dans l'intérêt des créanciers. En outre, l'avance accordée dans ce cadre par l'Etat au liquidateur serait récupérable dans des conditions qui apparaissent optimales : son remboursement, « garanti par le privilège des frais de justice », interviendrait même avant les créances de l'article 40, juste après les superprivilèges salariaux. Cette voie originale, surgie d'une conversation avec des liquidateurs, n'a, à notre connaissance, jamais été tentée.

A défaut, et telle est la généralité des cas, le déblocage de la situation est toujours possible en cas de risque d'extension de la pollution ou d'urgence : si la consignation est infructueuse, soit parce que le liquidateur n'a pas de disponibilités pour y satisfaire, soit parce que la créance, classée par lui-même article 50, ne peut être dès lors être honorée par anticipation, soit enfin parce que le montant des travaux excédera la valeur du terrain (ce qui conduirait le liquidateur à un acte contraire à l'intérêt collectif des créanciers), soit pour toutes ces raisons cumulées, la DRIRE peut déclencher la mécanique des travaux d'office dans le cadre précédemment décrit des sites dits « orphelins ». Le terrain ayant été traité, il peut devenir cessible. Mais la difficulté est ensuite, pour l'ADEME, de récupérer sa créance par la voie de la responsabilité civile générale.

Comparée à la mise en œuvre de l'article 215 de la loi sur les procédures collectives que nous venons d'évoquer, cette solution classique, celle de la circulaire de 1996 assise sur l'article 23 de la loi de 1976, présente le gros avantage de laisser l'initiative à l'administration, qui peut décider de financer, au niveau qu'elle souhaite, la remise en état du site ou sa simple mise en sécurité, ou encore de ne point y toucher. A l'inverse, elle présente l'inconvénient, une fois prise la décision de faire intervenir l'ADEME, de la positionner dans des conditions juridiques nettement moins favorables, au plan de l'espérance de recouvrement des fonds engagés, que si le Trésor s'y pliait dans le cadre d'une ordonnance du tribunal lui conférant ensuite le privilège des frais de justice.

Si aucune des voies précitées n'est empruntée, *in fine* le terrain devra être déclaré « sans maître », pour permettre la clôture de la liquidation, et il fera retour au domaine de l'Etat, la dépollution étant alors entièrement à sa charge. Notons que, selon la Chancellerie, il y a là un frein à la cession de terrains pollués dans le cadre des liquidations : les acheteurs intéressés sont tentés d'attendre que, par ce

---

<sup>160</sup> et a fortiori l'application de sanctions pénales au liquidateur, qui ne devraient être engagées qu'en cas de flagrante mauvaise foi ou de manœuvres intentionnellement fautives de sa part.

processus de dévolution, l'Etat en prenne possession, le dépollue, puis le vende par les procédures domaniales classiques, afin d'acquérir un bien exempt de risque.

Notons, enfin, que la circulaire de juin 1996 ne traite nullement des moyens juridiques permettant la mise en cause éventuelle des sociétés mères, que ce soit par fourniture au procureur, au liquidateur, ou au tribunal commercial des éléments de nature à qualifier la gestion de fait et la faute des actionnaires, ni l'éventuelle action en réparation sur les moyens du code civil. Il n'est donc guère étonnant que les DRIRE ne s'y soient pas frottées. Peu expertes en procédures juridiques, elles n'ont guère eu la tentation ni la capacité d'innover par rapport aux instructions très claires qui leur étaient données par le MATE de dérouler successivement les sanctions de l'article 23 à l'encontre de l'exploitant ou du liquidateur, puis du propriétaire, et enfin de saisir l'administration centrale en cas d'échec pour faire traiter le site en « orphelin ».

\*

Au total, qu'il s'agisse de la loi, de la jurisprudence, ou de la pratique administrative, beaucoup de facteurs concourent à créer une insécurité juridique, tant pour les anciens exploitants que pour les propriétaires de sols pollués. Le bon côté de cette menace est qu'elle conduit les acteurs à une prudence croissante à l'occasion de transactions sur des terrains potentiellement pollués <sup>161</sup>, qui se traduit par un recours croissant aux audits de sols, qui tendent, dans le monde des entreprises, à devenir la règle. Cela permet au moins d'identifier les problèmes et de mieux mesurer les risques contractuels, notamment dans le cadre de garanties de passifs. Son mauvais côté est de geler ces mêmes transactions, et donc les évolutions souhaitables, au plan de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire, de l'affectation des terrains. La meilleure manière pour un ancien exploitant resté propriétaire d'un terrain potentiellement pollué d'échapper à un risque est de conserver le terrain, inutilisé et en friche. Vouloir le transformer, le bâtir, le céder, expose forcément à remuer non seulement le sol, mais aussi le passé. Le garder caché pour vivre heureux pourrait être la devise. Cette tentation est forte pour les grandes entreprises, qui ont suffisamment de terrains vierges pour développer leur activité ou suffisamment d'argent pour en acquérir de nouveaux, sans avoir à céder ou reconvertir ceux de leurs anciens sites, dont nul ne parle, mais dont la pollution devrait bien être dévoilée et traitée en cas de transaction.

Cette même prudence guide les Etablissements publics fonciers (EPF), dont la mission est de requalifier les friches et de porter financièrement les terrains pour le compte des collectivités locales le temps des travaux, mais pas de procéder à leur dépollution. Ils ne veulent s'en rendre propriétaires qu'une fois la pollution traitée par les anciens exploitants, pour ne pas risquer de se retrouver dans la ligne de mire des arrêtés préfectoraux, en qualité de « détenteurs ».

#### **IV. les handicaps qui pèsent sur l'action administrative**

##### **A. Les DRIRE sont mal armées face aux problèmes à traiter**

###### *1. Les remontées du questionnaire*

Pour faire le point des difficultés de l'action administrative dans le domaine des sites et sols pollués, nous nous sommes attachés à rassembler le maximum possible d'informations en provenance des DRIRE qui sont confrontées, dans l'exercice de leurs missions, aux difficultés pratiques sur le terrain. Nous avons adressé un questionnaire à l'ensemble des DRIRE, pour lequel nous avons reçu 14 réponses exploitables <sup>162</sup>. Nous nous sommes rendus, pour les besoins de cette enquête, auprès des cinq DRIRE

<sup>161</sup> prudence qui n'était pas encore de mise il y a seulement dix ans.

<sup>162</sup> cf questionnaire en annexe 2 ; ce taux de réponses exploitables nous paraît moyen, compte tenu du caractère

les plus importantes, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et Ile-de-France, en consacrant dans chaque cas un temps suffisant non seulement à des échanges approfondis avec le directeur régional, la division environnement et des responsables de subdivisions territoriales, mais aussi à l'examen en détail avec eux d'un grand nombre de dossiers particuliers. Enfin, nous avons examiné particulièrement le thème des sols pollués à l'occasion de tournées en région effectuées sur cette période en Poitou-Charentes, Bourgogne et Midi-Pyrénées. Au total, nos visites sur place et le questionnaire nous ont permis d'avoir une vision claire de la situation dans 19 régions, représentant à n'en pas douter l'essentiel des problèmes.

L'exploitation de ces travaux de terrain nous ont fourni une matière riche et abondante qui a été l'une des principales sources d'informations concrètes sur laquelle s'est appuyé notre travail <sup>163</sup>, et qui à ce titre imprègne de nombreux passages de notre rapport. Il n'est donc pas utile ici d'en faire un compte-rendu exhaustif. Mais nous voudrions en souligner certains éléments marquants quant à l'action administrative vécue par ceux qui la conduisent dans les régions : problèmes d'accès à l'information, relations avec les industriels, difficultés pratiques à manier la réglementation actuelle sur le terrain.

## *2. L'accès à l'information*

Les risques liés à la pollution des sols concernant potentiellement toutes les installations classées, soumises à autorisation ou à simple déclaration, soit environ 500 000 établissements en France, les DRIRE se trouvent confrontées à un énorme problème d'accès à l'information en temps utile, tant en cours d'exploitation qu'au moment de la cessation d'activité des installations.

En cours d'exploitation, il serait évidemment hautement souhaitable de pouvoir suivre tous les événements susceptibles d'avoir des conséquences néfastes à terme ; ceci pour le contrôle nécessaire des exploitants qui auraient tendance à dissimuler les problèmes, et même pour le cas de certains incidents, que l'industriel pourrait de bonne foi considérer comme mineurs, et qui peuvent, plusieurs années plus tard, entraîner une pollution des sols. Le seul moyen actuel d'obtenir ces informations sont les visites des inspecteurs. Les installations classées considérées comme prioritaires sont généralement bien suivies <sup>164</sup>, avec en principe au moins une visite annuelle, mais ce rythme n'est pas tenable pour tous les établissements autorisés, dont le suivi est beaucoup plus aléatoire et s'exerce à l'occasion de modifications, d'extensions, de plaintes, accidents, etc. ; pour celles dont le suivi est assuré par les autres services (directions des services vétérinaires, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, directions départementales de l'agriculture et des forêts), les informations sur les sols pollués ne parviennent aux DRIRE que très partiellement et très irrégulièrement ; quant aux établissements sous déclaration, le cas est simple, personne ne s'en occupe, et l'administration ne dispose même pas d'un fichier ; sans oublier enfin qu'une installation non classée peut aussi être à l'origine d'une pollution des sols, et que de nombreuses installations fonctionnent en situation irrégulière et sont parfaitement inconnues des services <sup>165</sup>. Enfin, en règle générale, si les DRIRE estiment suffisante l'information initiale, recueillie au moment de la délivrance d'une autorisation, par contre les informations sur les difficultés survenant en cours d'activité sont le plus souvent tardives, voire inexistantes.

La cessation d'activité d'un établissement intervient soit dans le cadre d'un planning géré normalement par l'industriel, soit à la suite d'une cessation de paiement qui peut déboucher sur une reprise ou sur une

---

sensible du sujet.

<sup>163</sup> nous avons par ailleurs examiné en détail, au MATE, les trois dossiers de Montchanin, Huingue, et Salsigne, qui font l'objet de développements particuliers infra (p. 60 et suivantes), et dont certains éléments sont donnés en annexe 5. Nous avons également pris connaissance de l'ensemble des comptes-rendus des réunions du comité de gestion de la taxe DIS.

<sup>164</sup> mais jusqu'à présent la prévention de la pollution des sols en cours d'exploitation n'a pas été une préoccupation prioritaire des inspecteurs des installations classées.

<sup>165</sup> cas, semble-t-il assez fréquent dans la profession des ferrailleurs, des récupérateurs de pneus,...

liquidation. Malgré l'obligation réglementaire de l'art. 34-1 du décret du 21 septembre 1977, il arrive trop fréquemment que les entreprises négligent d'informer la DRIRE des cessations d'activité <sup>166</sup>; de fait, les sanctions ne sont pas dissuasives <sup>167</sup>, et les PV dressés pour non déclaration ne sont généralement pas suivis d'effet (y compris pour un site classé à l'inventaire national, Prochimest en Alsace, cas pour lequel le préfet a fait appel).

De même, en cas de liquidation judiciaire, l'obligation de la loi de 1976 d'informer le préfet en cas de cessation d'activité n'a, en pratique, jamais été respectée jusqu'à présent. La DRIRE n'a donc connaissance qu'indirectement et a posteriori des procédures de mise en liquidation, dans de trop nombreux cas la découverte de la fin d'activité est fortuite (médias, plaintes,...).

Même lorsque l'interruption de l'exploitation est annoncée, les problèmes ne sont pas toujours écartés pour autant. Un cas particulier mérite d'être cité ici : la liquidation judiciaire de la société Rennepont à Dormans ayant été décidée le 16 décembre 1998 par le tribunal de commerce d'Eprenay, le mandataire liquidateur, Me Deltour, a annoncé au préfet l'interruption de l'exploitation, le 2 janvier 1999. Par arrêté du 16 février, le préfet de la Marne mettait Me Deltour en demeure de produire la déclaration formelle de cessation d'activité et le mémoire sur l'état du site (prévu par l'art. 34-1 du décret de 1977), et d'évacuer les déchets stockés sur place. Arrêté dont le liquidateur a obtenu l'annulation, par jugement du 28 septembre 1999 du TA de Châlons-en-Champagne, au motif que l'ordonnance du juge-commissaire du 9 février prévoyait la cession des unités de production à une société nommée Astrad Technologies, et qu'ainsi on ne pouvait considérer qu'il y avait cessation d'activité au sens de l'art. 34-1, mais changement d'exploitant au titre de l'art. 34, quand bien même l'ordonnance de cession ne garantissait en rien la reprise de l'exploitation des mêmes activités et ne disposait pas du devenir des déchets présents <sup>168</sup>. Appel a été interjeté par le préfet, afin que ne risque pas, malgré les circonstances particulières de l'affaire, de s'établir une jurisprudence selon laquelle la liquidation judiciaire comportant des cessions d'actifs pourrait s'analyser comme un changement d'exploitant ne créant aucune obligation au cédant.

Pour avoir connaissance en temps utile des arrêts d'activité, des DRIRE se sont abonnées au BODACC et se sont attachées à l'exploiter elles-mêmes ; ces tentatives ont été rapidement abandonnées car le travail de tri est beaucoup trop lourd, le Bulletin étant encombré d'affaires qui ne concernent pas la DRIRE. Il est d'autre part complètement illusoire d'essayer de suivre les redressements ou liquidations publiés si, sur la base de l'information ainsi recueillie, la DRIRE ne procède pas systématiquement aux inspections des sites détectés, et au déroulement de toute la procédure, ce qui est en pratique tout à fait hors de portée de ses moyens.

La circulaire du 2 mars 1999 du Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires aux mandataires de justice, les invitant à se renseigner auprès du débiteur de la situation de son exploitation vis-à-vis de la législation ICPE et à informer la DRIRE de l'ouverture des procédures judiciaires, a toutefois commencé à produire des effets dans quelques DRIRE, où les demandes arrivent peu à peu, se précisent et s'améliorent.

### *3. Les relations avec les industriels*

---

<sup>166</sup> même des entreprises dépendant de grands groupes ne satisfont pas toujours à cette obligation, cas de Shell à Reichstett.

<sup>167</sup> infraction de la 5<sup>ème</sup> classe, 10 000 F.

<sup>168</sup> le préfet faisait d'ailleurs remarquer que, l'activité ayant été interrompue, il ne pourrait se satisfaire « d'une simple déclaration de changement d'exploitant, mais est en droit d'exiger une nouvelle autorisation d'exploiter ». Par ailleurs, la CAA de Paris, dans un arrêt du 28 janvier 1999 Me Bertrand Jeanne, avait jugé que le repreneur d'un fonds de commerce dans le cadre d'une ordonnance du juge-commissaire qui n'avait pas repris effectivement l'exploitation du site ne pouvait être considéré comme nouvel exploitant régulièrement substitué.

En règle générale, les DRIRE déclarent ne pas détecter de différences de comportement caractéristiques entre filiales de groupes et sociétés isolées ; le comportement de l'entreprise vis-à-vis des pollutions du sol dépend d'abord très directement de l'attitude du responsable du site. Certes, la crainte du "déficit d'image" semble jouer pour les grands groupes, mais, au cas par cas, les DRIRE se trouvent face à toute la gamme des réactions possibles, des meilleures aux pires. Il a été souligné que, sauf exceptions notables, et déjà célèbres <sup>169</sup>, les DRIRE considèrent que les grands groupes se conduisent généralement bien, notamment dans le Nord et dans l'Est (Usinor à travers Bail Industrie, GDF, Rhodia, Elf, le service Patrimoine de CDF,...)<sup>170</sup> ; en Alsace, Ciba-Geigy et Sandoz ont assumé leurs responsabilités sur les dépôts de déchets de la chimie suisse dans le sud du Haut-Rhin ; Ciba et Novartis ont engagé de leur propre initiative des recherches historiques sur leurs vieux déchets (mais la DRIRE a le sentiment que cela vaudra tant que les coûts resteront faibles à modérés,...). A l'inverse Strafor a refusé de traiter une pollution ancienne sous son terrain à Strasbourg pour retarder le plus possible l'engagement de sa responsabilité.

C'est généralement sur ce problème des pollutions historiques anciennes, souvent héritées d'un siècle et plus d'activités industrielles, que les réticences sont les plus marquées. Même les responsables connus, en activité et solvables, sont extrêmement réticents à engager des sommes quelquefois considérables pour des faits qui peuvent remonter à un siècle (!) dans un rapport coût-efficacité qui est à leurs yeux tout sauf évident.

D'un autre côté, face à un grand groupe possédant ses propres capacités d'expertise, l'inspecteur des installations classées est quelquefois confronté au problème de la partialité éventuelle des études de sol. Faut-il avoir systématiquement recours à la tierce expertise ? Faut-il exiger systématiquement que l'étude soit réalisée par un expert indépendant de l'exploitant et que les travaux le soient par une société spécialisée n'ayant pas réalisée l'étude de sol ? Quand les coûts de dépollution s'avèrent lourds, les groupes ne montrent généralement pas un engouement farouche à soutenir leurs filiales, et les dites filiales savent très bien utiliser les compétences des services juridiques de leur groupe pour résister aux demandes de la DRIRE et du préfet.

Les PME-PMI se comportent de façon semblable, avec moins de moyens, et ont donc évidemment beaucoup plus de problèmes de financement et d'assurance. Mais, pour les DRIRE, le problème majeur avec les PME-PMI, vient des difficultés considérables à avoir un accès correct à l'information et à en assurer le suivi ; c'est la raison principale pour laquelle la plupart des DRIRE font une distinction entre grands groupes et PMI quant à la maîtrise des évolutions futures.

Les DRIRE peuvent se retrouver localement en porte-à-faux en cas d'accords nationaux (tel le protocole GDF) ; cette observation sera prise en compte dans notre réflexion sur l'articulation possible entre les démarches contractuelles et réglementaires <sup>171</sup> .

Plusieurs DRIRE déplorent de ne pas avoir d'informations sur les modifications de l'actionnariat de l'exploitant, seul "connu" par la législation ICPE, qui peut ainsi changer complètement de nature sans même que la DRIRE ne le sache.

#### *4. Le maniement de la réglementation actuelle*

---

<sup>169</sup> notamment les trois sites faisant l'objet des développements des pages 60 à 68.

<sup>170</sup> précisons qu'elles se conduisent bien lorsqu'elles estiment leur responsabilité engagée. Lorsqu'elles la rejettent, elles sont d'autant plus redoutables qu'elles n'ont aucun mal à digérer des frais d'avocats pour se défendre sur le terrain des principes.

<sup>171</sup> cf. infra, p. 112.

Les DRIRE paraissent mal armées pour tirer le meilleur parti des dispositions existantes : soit elles ne mettent pas en œuvre certains outils juridiques, soit au contraire elles font une application excessive des dispositions existantes.

En ce qui concerne notamment la prise en compte, au moment de la délivrance d'une autorisation, des "*capacités techniques et financières dont dispose le demandeur*" (art. 3 de la loi de 1976 et art. 2-5° du décret de 1977), si l'administration estime que la société exploitante pétitionnaire n'a pas la surface suffisante, rien dans la législation actuelle ne lui interdit de subordonner son accord à la production soit d'une caution, caution bancaire pour une société indépendante, caution de la maison mère pour une filiale <sup>172</sup>, soit une garantie de bonne fin, une lettre de confort de la maison mère. Or, à notre connaissance, cela n'est rigoureusement jamais fait, et tout d'ailleurs laisse penser que la capacité financière du postulant n'est pas réellement regardée.

Sur la question de l'extension éventuelle à d'autres secteurs d'activité des mesures relatives aux garanties financières déjà appliquées aux carrières, et décidées pour les stockages de déchets et les établissements à haut risques, l'expérience de terrain des uns et des autres les conduit à des positions d'une grande diversité :

- pour certains, cette généralisation n'est pas envisageable, faute de pouvoir déterminer un mode de calcul adapté ; une somme fixée *ne varietur* aura toutes chances de ne plus correspondre rapidement à la réalité des risques ; si elle devait être régulièrement actualisée, la contrainte deviendrait trop lourde pour l'exploitant et l'inspection ;
- pour d'autres, une extension par familles de produits serait envisageable, au prix d'un suivi jugé néanmoins lourd ;
- enfin, certains directeurs considèrent une généralisation légitime et souhaitable, mais y verraient toutefois, à l'expérience des petites décharges, un frein à la création ou à la reprise de PME-PMI.

La généralisation de l'exigence de garanties financières est donc vue au pire comme impossible, et au mieux comme difficilement gérable. Les directeurs sont par ailleurs demandeurs d'une enquête spécifique sur la base du retour d'expérience, pour aider les inspecteurs à juger des propositions des industriels en matière de détermination du niveau des garanties.

En ce qui concerne les possibilités de prescription par le préfet de mesures de remise en état des sols en cours d'activité, plusieurs DRIRE envisagent une application extensive, et à nos yeux erronée, de l'article 34-1 du décret de 1977, à savoir que le préfet pourrait, à tout moment, prescrire de telles mesures, alors que cet article traite très clairement et exclusivement de la période de l'arrêt d'activité.

##### 5. La charge des contentieux

Les difficultés provenant de l'absence d'articulation entre la législation sur les installations classées et les procédures collectives de la loi de 1985, que nous avons analysée de manière détaillée supra, sont ressenties partout sur le terrain. A des degrés divers, toutes les DRIRE se retrouvent impliquées dans des contentieux qui se révèlent trop souvent interminables. Nous n'en avons trouvé que trop d'exemples dans les cas qui nous ont été exposés lors de nos visites sur place. Une petite sélection est présentée infra. Citons simplement ici, pour donner une idée de la chronologie d'un cas qui s'y prête bien et du caractère quelque peu désespéré de l'action administrative, le site UFP à Dieulouard (Lorraine), mis en liquidation judiciaire en novembre 1992 :

---

<sup>172</sup> rappelons que l'Etat s'est opposé, dans le cadre de la mise en œuvre du système des garanties financières, à ce que la garantie donnée par une maison mère à sa filiale puisse en tenir lieu (cf lettre des ministres, annexe 5).

- décembre 1992 à janvier 1993 : arrêtés de prescription de remise en état, de mise en demeure, et de consignation adressés au liquidateur, qui en demande dès mars l'annulation ;
- octobre 1995 : les arrêtés sont annulés par le TA
- février 1996, nouvel arrêté de remise en état (dont le mandataire demande l'annulation)
- août 1996, nouvelle mise en demeure (dont le mandataire demande l'annulation)
- décembre 1996 : le TA annule l'arrêté de février 1996
- mars 1997, 3<sup>ème</sup> procédure : arrêté de remise en état, puis arrêté d'exécution d'office (dont le liquidateur demande l'annulation)
- décembre 1997 : le TA annule l'arrêté de mars 1997
- mars 1998 : le MATE fait appel
- juin 1998, le comité DIS donne accord pour une 2<sup>ème</sup> phase de travaux (l'ADEME est déjà intervenue entre mai 1997 et février 1998) « *si l'appel donne raison à l'Etat* ». En attendant, après 7 ans de procédure, le problème n'est toujours pas réglé.

Les décisions de jurisprudence, erratiques et contradictoires, dues à un trop grand écart entre le texte de la loi et les applications que l'on entend en faire, ne peuvent que conforter des exploitants de mauvaise foi et des mandataires judiciaires, le plus souvent sans moyens financiers, dans des manœuvres dilatoires qui à ce jour se sont avérées généralement très efficaces.

Ce contentieux consomme un temps et une énergie d'autant plus déraisonnables que les personnels des DRIRE, à tous les niveaux de responsabilité, sont très mal armés pour le gérer : peu familiers des procédures juridiques et financières, vivant encore dans un trop grand cloisonnement des administrations régionales, et mettant en œuvre une culture avant tout imprégnée de technique, ils ont le sentiment de sortir de leur champ de compétence de manière trop artisanale lorsqu'ils sont confrontés à des dossiers complexes. Comment pouvoir vérifier la réalité de l'insolvabilité déclarée par l'administrateur judiciaire ou le liquidateur ? Comment procéder à une mise en demeure effective d'un liquidateur et sur quels travaux (mesures d'urgences, études de sols, remise en état,...) ? Comment établir et présenter à temps les créances correspondantes ? Quelle est la qualification juridique de ces créances environnementales ? Comment, en l'absence de normes ou de procédures officiellement établies, édicter des mesures de remise en état qui ne soient pas attaquables ? etc.

Enfin, les DRIRE se trouvent évidemment confrontées à des problèmes de solvabilité des entreprises. Même dans les cas où la situation juridique est simple, l'administration se trouve alors souvent face à une difficulté pratique, et politique, à mettre en œuvre l'arsenal légal au risque de précipiter les faillites en mettant en demeure de réaliser des travaux financièrement insupportables ; c'est le débat « la dépollution contre l'emploi » parfaitement détestable, mais tout à fait fréquent !

## **B. Onze exemples révélateurs des difficultés rencontrées**

Les difficultés que connaît l'administration, qui trouve sa source dans l'arsenal juridique inadapté et la jurisprudence erratique que nous avons disséqués, se traduisent concrètement par des affaires bien réelles, qu'elle ne sait plus véritablement comment traiter.

Circonstance aggravante : la complexité des mécanismes de pollution des sols, que nous avons rappelée en propos liminaire, et la bien naturelle sensibilité de la population à ce sujet, méconnu techniquement et d'autant plus redouté, composent un cocktail explosif qu'une étincelle médiatique suffit à allumer. Dès lors, dans le traitement d'un dossier, comment faire la part de vérités controversées, d'émotions réelles, de risques non mesurables, de fantasmes, du principe de précaution, d'intérêts économiques, sociaux, et financiers ? C'est le propre du politique que de devoir faire cette impossible synthèse, et nous n'entendons pas nous y risquer.

Nous pensons devoir néanmoins évoquer certains des dossiers, les uns célèbres, les autres moins, qui ont suscités notre mission. Car c'est du fond des impasses dans lesquelles l'administration s'est parfois

plongée elle-même qu'est venue l'attente d'un nouveau regard sur le sujet, celui qu'il nous a été demandé de porter.

### 1. Trois dossiers emblématiques : Montchanin, Huingue, Salsigne

Trois régions : la Bourgogne, l'Alsace, le Languedoc.

Trois industries : le stockage des déchets, la production chimique, le traitement de minerais.

Trois groupes : Elf, PCUK, BRGM.

Le même actionnaire ultime : l'Etat.

Raccourci tendancieux ou résumé éclairant ? Pour apporter une réponse, nous résumons ci-après ce que nous avons compris de ces dossiers <sup>173</sup>.

#### a) La décharge de Montchanin

Des trois dossiers cités, celui-ci est, de très loin, le moins préoccupant. On peut même le considérer comme techniquement réglé et financièrement balisé. Mais c'est à son sujet que la question de la responsabilité de l'actionnaire a été la plus fréquemment posée.

Exploitée depuis 1974 par une société familiale (famille Laferrere), "Déblais Service" puis « DS Environnement » (DSE), la décharge de Montchanin connaît en 1986 une brusque flambée d'activité, motivée par les clauses de prise de contrôle de DSE par Esys-Montenay, société détenue à 100 % par le groupe Elf. En effet, le prix de cession du bloc d'actions tient compte du volume des produits déversés la dernière année, et les vendeurs n'ont pas lésiné pour le gonfler, sans être trop regardants sur la provenance et la nature des déchets : ils seront d'ailleurs condamnés en 1998 par le TGI de Chalons pour « enfouissement hors du site et déchets non autorisés ». Esys-Montenay prend le contrôle total de DSE en janvier 1987, dans une ambiance de montée des plaintes des riverains telle que le préfet suspend l'exploitation en 1988, demande la fermeture définitive par décret dès janvier 1989, et l'obtient en octobre. Entre-temps (juin 1989), le site est reclassé dans le groupe Elf dans une société Elipol, créée à cet effet, et filiale de 3<sup>ème</sup> rang <sup>174</sup>.

Après discussion directe avec le président d'Elf, qui croit en déduire par courrier qu'un partage des coûts avec l'Etat est possible, le ministre de l'Environnement, rappelant l'effort déjà fait par l'Etat sur le site (4 MF), dément avoir « jamais donné accord pour un transfert de responsabilité de l'exploitant à l'Etat ». Deux arrêtés préfectoraux s'en suivent en juillet 1990 et août 1991, au titre desquels Elipol réalise pour 25 MF de travaux. En début 1992, le préfet transmet à deux reprises au président d'Elf (et non d'Elipol) des projets de nouvel arrêté, indiquant que Elf sera citée « au même rang que la société Elipol » : pourtant, l'arrêté de juin 1992 ne vise que cette dernière.

Dès janvier 1993, la DPPR indique au Cabinet que « tout montre qu'à travers l'exploitant administrativement déclaré, Elipol ou ses prédécesseurs, c'est Elf qui gère l'installation depuis son rachat ». En septembre le ministre écrit à son collègue, ministre de l'économie et des finances, le préavisant d'un arrêté préfectoral imminent qui « visera explicitement Elf-Aquitaine, exploitant de fait de cette installation (...) », l'informant que « le montant des travaux pourrait être de l'ordre de 250 MF », que « on conçoit mal comment l'Etat pourrait accepter qu'un groupe comme Elf-Aquitaine ne fasse pas face à ses obligations de dépollution », et proposant en conséquence « de faire figurer une provision du montant probable du coût de réhabilitation de ce site, à savoir 250 MF, au passif du groupe Elf-Aquitaine lors de l'évaluation de sa valeur par la commission de privatisation des

---

<sup>173</sup> quelques pièces de référence sont fournies en annexe 5.

<sup>174</sup> Elipol, filiale à 62% de SSIG, elle-même filiale à 99% de VGF, filiale à 99% de Elf. Cette réorganisation, qui fait suite à la vente d'Esys, est aussi un moyen d'éloigner le nid à problèmes.

*entreprises publiques* ». Lettre restée en tous points sans écho. La privatisation intervient sans que le problème ait été pris en charge au niveau du groupe.

En mars 1994, Elipol précise à l'appui de la remise de ses études techniques que « *les actionnaires d'Elipol ne veulent pas financer une décharge qu'elle n'a jamais exploitée* ». Parallèlement, des discussions s'engagent entre le nouveau président d'Elf et le MATE, sur le thème du partage des coûts, incluant les anciens gérants, les industriels apporteurs de déchets, l'Etat, l'Europe, et Elf. Seul élément concret semble-t-il, le préfet verse, en août 1995, une subvention de 2,5 MF à Elipol sur les crédits (4 MF) qui lui ont été délégués. Pourtant, en octobre 1996, une AGE d'Elipol décide sa liquidation amiable, et en décembre de la même année, le tribunal de commerce de Lyon prononce la liquidation judiciaire.

Dès lors, les arrêtés préfectoraux vont viser le liquidateur, Me Dubois, sans effet, et fin janvier 1997 le MATE autorise le préfet, vu l'urgence, à prendre un arrêté confiant des travaux d'office à l'ADEME pour six mois. En février, un titre de 19,4 MF est émis à l'encontre de Me Dubois, lequel indique au TPG en novembre que cette créance ne sera jamais honorée. Parallèlement, le MATE, qui suggère au préfet de demander au liquidateur de rechercher la responsabilité des actionnaires est nettement freiné dans ses élans par la DAJ <sup>175</sup>, pour qui il ne « *paraît pas opportun de conseiller au liquidateur une procédure plutôt qu'une autre (...)* », et Me Dubois estime en réponse « *difficile de pouvoir mettre en jeu les dispositions de la loi de 1985 contre le dirigeant et les actionnaires* ». Exit cette recherche, mais en partie seulement : le comité de gestion de la taxe DIS, qui a donné accord pour prendre en charge pour deux ans l'entretien du site, demande que l'ADEME soit chargée d'une étude permettant d'apprécier si les actionnaires d'Elipol pourraient se voir appliquer les prescriptions de la loi de 1976 <sup>176</sup>.

Une version d'étape de cette étude nous a été remise par l'ADEME. Le consultant écarte a priori l'application à Elf de la loi de 1976 au double motif qu'il est difficile de présenter Elf comme exploitant de fait de la décharge, celle-ci étant déjà fermée par décret lorsque le président du groupe traite directement de la question avec le MATE, et que Elf a eu la prudence de ne jamais payer directement pour les travaux de remise en état, faisant à cet effet des prêts à sa sous-filiale SSIG, actionnaire majoritaire d'Elipol <sup>177</sup>. Quant à l'appel en comblement de passif, outre que l'action se trouve close au 23 décembre 1999, soit trois ans après le jugement ouvrant la liquidation, le consultant n'y croit guère. Certes, on peut assez aisément établir que Elf a été gestionnaire de fait d'Elipol (que le consultant distingue de l'installation elle-même) ; mais Elf n'a commis aucune faute de gestion, du point de vue d'Elipol, en faisant décider sa dissolution alors qu'elle n'exerçait plus aucune activité. Surtout, une telle initiative interdirait de conduire parallèlement une action en responsabilité civile à l'encontre de Elf, solution qui paraît au consultant pouvoir être valablement tentée. Elf a une responsabilité, s'étant immiscée dans la gestion d'Elipol ; elle a commis une faute en dissolvant Elipol alors que la

---

<sup>175</sup> Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie, des Finances, et de l'Industrie.

<sup>176</sup> cette procédure est très surprenante. On ne voit pas pourquoi l'ADEME s'est vue chargée de cette étude, qui relève des fonctions normales de l'administration centrale. D'ailleurs, l'ADEME ne s'est pas vraiment passionnée sur ce dossier : pour une décision prise en janvier 1997, l'arrêté préfectoral la lui prescrivant date du 24 novembre 1997, et l'étude est confiée par l'ADEME au Cabinet juridique DS Paris par un marché de mars 1999 (soit plus de deux ans après la demande du comité DIS), sur la base d'un cahier des charges pourtant pas très long à rédiger, puisque réduit à une page. D'une façon générale, l'ADEME ne semble pas s'être vigoureusement investie dans ce dossier si l'on en croit les lettres du préfet qui le déplorent et vont jusqu'à envisager de...mettre l'ADEME en demeure !

<sup>177</sup> ces arguments ont leur valeur, mais ne sont guère développés (moins d'une page). On peut à l'inverse soutenir qu'Elipol restait bien, selon la loi de 1976 « exploitant » de l'ICPE qui, même fermée, nécessitait surveillance et travaux, et que dès lors il n'est pas impossible que Elf puisse être considéré dans cette période aussi comme « exploitant de fait » de l'installation. Par ailleurs, le financement, même indirect, pourrait être retenu.

maintenance du site, contrairement aux affirmations de l'assemblée générale la décidant, n'était pas achevée <sup>178</sup> ; cette faute a causé préjudice, à hauteur des sommes engagées par l'ADEME.

Nous pensons que cette analyse est intéressante, mais il est surprenant qu'elle n'ait pu être formulée plus tôt, et au sein même de l'administration, notamment de la DAJ. Cette simple réflexion conduit à revenir sur le comportement de l'Etat au long de cette affaire.

Il est clair qu'il n'y a eu, dans la gestion de ce dossier, aucune unité de vues de l'administration, ni constance de la position exprimée. Le MATE a tenté, à plusieurs reprises, de placer Elf, encore nationalisée, face à ses responsabilités de groupe au regard d'une pollution importante, et fortement médiatisée. Mais il n'a pas été suivi, aux plans politique et administratif, et n'a jamais pu concrétiser sa démarche. Sa demande d'inscrire en comptabilité, avant la privatisation, les engagements correspondants sous forme de provisions au passif du groupe était fondamentalement saine (même si le chiffre visé était très excessif). Dès lors qu'il n'y a pas été donné suite, de quel crédit dispose aujourd'hui l'Etat pour mettre en cause la responsabilité d'Elf, dans son actionnariat actuel, alors qu'il ne l'a pas lui-même reconnue lorsqu'il en était l'actionnaire unique ? Ce moment, celui de la privatisation, marque le tournant majeur. Ce qui était possible avant, à savoir mettre en cause Elf, devient radicalement plus difficile après, pour la seule raison, précisément, qu'ayant eu précédemment les pouvoirs de le faire, on y ait renoncé.

Ce renoncement, déjà clair à l'occasion de la privatisation du groupe, est confirmé par les tentatives de compromis avec la nouvelle présidence d'Elf, visant à rechercher d'autres responsabilités que celles du groupe, notamment celle des producteurs de déchets déversés, et à faire contribuer les anciens gérants et la communauté européenne. Illustration plus frappante encore, le fait que l'Etat ait alors subventionné Elipol (2,5 MF) sans obtenir en échange aucun engagement, puisqu'un an après, le groupe décidait sa disparition, laissant l'Etat tenter en vain de faire valoir sa créance auprès du liquidateur.

Nous ne connaissons pas les arcanes de ce dossier complexe, souvent traité verbalement au plus haut niveau. Mais nous ne pouvons pas penser que la puissance publique était dépourvue des moyens de conduire Elf, alors que le Trésor en était l'actionnaire unique, à prendre en charge, conformément à l'esprit de la loi, les conséquences de la reprise de la décharge de Montchanin, qui fut à coup sûr une fort mauvaise affaire pour le groupe, mais dont il a bel et bien été le dernier exploitant <sup>179</sup>. La solution normale de cette affaire était claire : Elf aurait dû être invitée à donner à sa filiale Elipol, constituée dans le seul but de gérer ce dossier et dépourvue de recettes commerciales, les moyens financiers suffisants pour faire face aux obligations que la loi de 1976 mettait à sa charge, en tant que successeur d'Esys sur ce site, en la capitalisant en conséquence. Au moment de la privatisation du groupe, et alors que d'autres actionnaires allaient prendre la relève, ce passif resté caché aurait dû être annoncé, apprécié dans son montant, et provisionné.

En l'état actuel du dossier, l'ADEME a durablement pris la responsabilité de la poursuite de la maintenance du site. Le liquidateur a indiqué, en mai 1999, que tous les fonds de la liquidation seront absorbés par le superprivilège des salariés, et que la créance de 25 MF au profit de l'Etat « *qui peut bénéficier éventuellement du privilège de l'article 40, n'a aucune chance d'être réglée* ». La voie de l'appel en comblement de passif est forclosée. Reste éventuellement une action en responsabilité, comme

---

<sup>178</sup> il ne s'agit pas d'une faute au regard des intérêts d'Elipol (ce qui devrait être prouvé dans une procédure d'appel en comblement de passif) mais d'une faute à l'égard d'engagements pris d'avoir assuré jusqu'au bout la maintenance du site.

<sup>179</sup> les responsables de Elf soutiennent aujourd'hui que Elipol n'a jamais exploité la décharge, et que les montants que cette société a accepté de payer pour la remettre en état (« à 95% ») sont déjà très élevés (« *au total 100 MF* »). C'est oublier que Esys est entrée au capital des DSE dès janvier 1987, et la décharge exploitée par cette structure jusqu'à la suspension décidée par le préfet, en 1988.

indiqué dans la note du consultant précitée, qui semble relever de l'ADEME elle-même dans la mesure où c'est elle qui, à ce jour, subit le préjudice <sup>180</sup>.

#### b) Le site de PCUK à Huningue

En 1974, PCUK fermait son usine de production de lindane <sup>181</sup> à Huningue et vendait le terrain au groupe Sandoz. Le 17 novembre 1982, le préfet du Haut-Rhin prescrivait à la société (alors filiale à 100% de Péchiney nationalisé), en sa qualité d'ancien exploitant, des investigations et mesures de surveillance du site : les études demandées ne seront remises à la DRIRE par PCUK que neuf ans plus tard, en septembre 1993.

Entre temps, au cours de l'été 1983, l'Etat a restructuré le secteur de la chimie publique : il est entré dans le capital de PCUK à un niveau permettant à la société d'éponger ses pertes et de céder l'ensemble de ses activités <sup>182</sup>. Au terme d'une seconde augmentation de capital à caractère technique <sup>183</sup>, l'Etat se retrouve actionnaire direct majoritaire de PCUK (52%), devenue coquille vide. La société est aussitôt mise en liquidation amiable. Mais le problème est encore à venir : personne ne s'est préoccupé d'un éventuel passif lié à l'état des sols jadis exploités par PCUK.

Sous perfusion directe de son second actionnaire (à 48%) Péchiney, et via un compte courant non rémunéré, PCUK, toujours en état de liquidation amiable, règle pour 88 MF des garanties de passif accordées lors de la cession de la chimie, et réalise des études ou travaux demandées par arrêtés préfectoraux sur divers sites anciens de fabrication de lindane, dont Huningue. Cette situation dure neuf ans, de 1985 à 1994. C'est dans ce cadre que la société remet, en 1993, les études demandées en 1982 sur ce site.

En 1994, alors que se profile la privatisation de Péchiney, la tonalité change. De nouvelles études sur Huningue, demandées par arrêté de juin, sont effectuées, pour un coût de 11 MF réglés à partir du compte courant « Péchiney » dans les écritures de PCUK, mais les travaux subséquents sont simplement provisionnés à hauteur de 26 MF au bilan de PCUK à fin 1994, les risques identifiés étant considérés par Péchiney comme suffisamment couverts. Dans une note interne, Péchiney (qui finance y compris la part de l'Etat via le compte courant à son nom ouvert chez PCUK) s'inquiète du risque auquel elle s'expose de gestion de fait de PCUK, et de la gêne qui pourrait en résulter pour sa privatisation <sup>184</sup>.

Un nouvel arrêté préfectoral de juin 1996 prescrit de nouvelles études et des travaux à Huningue, pour un montant évalué de 35 à 40 MF : mais cette fois le système d'alimentation financière de PCUK ne fonctionne plus : la privatisation de Péchiney, intervenue entre temps, a tranché le cordon. L'Etat, actionnaire majoritaire direct de PCUK, parvenait à faire payer Péchiney à 100%, et donc aussi à sa place, tant que celle-ci était nationalisée, il ne le peut plus. Mieux : lors du dernier conseil d'administration de Péchiney entreprise publique, l'Etat a fait adopter une résolution actant « *la renonciation par la Société à demander à l'Etat toute contribution financière à l'exécution des travaux pouvant être prescrits à PCUK et SPCM et la renonciation par la Société à appeler l'Etat en*

---

<sup>180</sup> néanmoins, les fonds mis en œuvre étant des crédits budgétaires à compter de 1999, l'Etat pourrait faire valoir un préjudice le conduisant aussi à agir.

<sup>181</sup> le lindane, isomère  $\gamma$  de l'hexachlorocyclohexane, est un produit insecticide, encore employé dans des shampoings, savons, etc., mais qui peut provoquer des irritations cutanées, des nausées et à haute dose peut avoir des effets neurotoxiques.

<sup>182</sup> à Rhône-Poulenc, EMC, CDF-Chimie, et Atochem. Ces cessions sont assorties de garanties de passifs jouant jusqu'à fin 1986, qui conduiront à des paiements respectifs de 28, 15, 16, et 36 MF aux cessionnaires, les fonds étant fournis à PCUK par un compte courant au nom de Péchiney ouvert dans ses écritures.

<sup>183</sup> couvrant les intérêts de celle de 1983 dont le montant libérable a été avancé à l'Etat.

<sup>184</sup> fin 1994, ce compte courant débiteur atteint 228 MF.

*garantie en sa qualité d'actionnaire majoritaire de PCUK, en cas d'éventuels recours intentés par des tiers contre les actionnaires de PCUK. »*<sup>185</sup>

S'appliquant naturellement à elle-même (au surplus actionnaire minoritaire) ce principe d'irresponsabilité décidé à son profit par l'Etat, et confortée par le Trésor dans sa position selon laquelle les personnes morales sont bien étanches<sup>186</sup>, Péchiney privatisée s'estime dédouanée de toute obligation envers les éventuels passifs de PCUK.

Privée de trésorerie, PCUK, toujours filiale à 52% de l'Etat et à 48% de Péchiney, est mise en liquidation judiciaire par le tribunal de commerce de Nanterre le 23 décembre 1996, qui désigne comme liquidateur Me Ouizille.

Celui-ci va se révéler parfaitement combatif. Faisant face aux arrêtés préfectoraux qui dorénavant, et dès janvier 1997, le visent, il répond que l'affaire est de la responsabilité de l'Etat, en tant qu'actionnaire direct ou indirect à 100% de PCUK, et qu'il n'entend pas se conformer « *aux prescriptions d'un quelconque arrêté* ». Il menace même de faire établir cette responsabilité par le tribunal de Nanterre. Il confirme par des courriers d'avril, mai, et septembre 1997 qu'il ne consignera aucune des sommes demandées. Devant cette résistance, les relations, évidemment, s'aigrissent : un procès-verbal d'infraction est dressé à l'encontre de Me Ouizille, que le parquet de Mulhouse classe sereinement, vu l'insolvabilité de PCUK. Le MATE fait assaut de jurisprudences sur l'obligation qui incombe au liquidateur de remettre en état<sup>187</sup> : rien n'y fait. Au point que, fin 1997, quelque peu découragé, le préfet demande au MATE de quels moyens il dispose pour contraindre PCUK, ou le liquidateur, ou Péchiney, ou même l'Etat, à exécuter les prescriptions imposées ou à venir pour parer aux graves menaces pesant sur la nappe phréatique d'Alsace.

Fin 1998, le préfet transmet un rapport du BRGM confirmant l'importance de la pollution et des risques sur la nappe, l'ampleur des travaux à engager et du dispositif de suivi à mettre en place.

Ce cas illustre le caractère « protéiforme » de l'Etat : tandis que le préfet, soutenu par le MATE, tentait de prendre la mesure du sinistre, et de le régler avec les moyens juridiques inadaptés que l'on sait, le Trésor s'est surtout préoccupé de faire en sorte qu'il n'ait jamais à payer en sa qualité d'actionnaire de PCUK, ni pendant la période de liquidation amiable, durant laquelle il avait su convaincre les dirigeants de Péchiney de le faire à sa place (à hauteur de ses 52% au capital), ni surtout après, en obtenant du dernier conseil d'administration de l'entreprise publique une sorte de brevet d'irresponsabilité financière vis à vis de la société pour le futur.

Désormais, la mise en cause par l'Etat de Péchiney, dans son actionnariat actuel, semble bel et bien compromise. La voie de l'appel en comblement de passif aurait toutes chances de se retourner contre l'Etat, actionnaire ultime direct et indirect de PCUK pendant dix ans et architecte de la mise en liquidation de la société, par cession de l'ensemble de ses actifs en 1983 ; la voie de la responsabilité

---

<sup>185</sup> le président de Péchiney et un administrateur relèvent toutefois, avec raison, que « *de telles renonciations n'empêcheraient pas un tribunal d'engager la responsabilité de l'Etat* ».

<sup>186</sup> des extraits du Document de Référence, visé par la COB, établi préalablement à la privatisation de Péchiney, ainsi que de la déclaration « F1 » établie pour la privatisation sont donnés en annexe 5. Il ressort du premier que Péchiney déclare que les travaux qui pourraient être demandés pour Huningue (et Mulhouse) « *relèvent de la responsabilité de ces sociétés et non de leurs actionnaires* » ; quand au second, il déclare de manière plus ambiguë : « *In the past, Pechiney has paid, in circumstances in which the company believe it was not necessarily obligated to do so, certain costs of remediation for sites (...) of PCUK (...). It is anticipated that certain additional remedial activities may be prescribed to PCUK by French administrative authorities* ». On aura noté que Péchiney ne dit pas que cette fois il les paiera, et la première phrase est d'ailleurs une nette indication d'une intention contraire (« *it was not necessarily obligated...* »).

<sup>187</sup> sont notamment cités : TA Bordeaux 23/11/1995, Me Bouffard ; CAA Lyon 5/7/1996, Me Charrière ; TA Grenoble 17/7/1996 Me Bourguignon.

civile suppose une faute de Péchiney, dont on ne voit guère quels seraient les contours ; la voie de la loi de 1976 supposerait que Péchiney soit considéré comme exploitant de fait de l'ICPE, ce qui n'était pas le cas avant sa fermeture en 1974.

Au total, nous faisons le même constat que pour le dossier Elipol : c'est bien dans le cadre de la privatisation de Péchiney que le dossier de PCUK aurait dû être traité au fond, sur le plan financier, et non dans la seule perspective de dégager toute responsabilité de l'Etat actionnaire. Dès lors que conjointement l'Etat et Péchiney, en leur qualité d'actionnaires communs de PCUK, pouvaient seuls répondre des travaux futurs, ceux-ci auraient dû être largement provisionnés dans les comptes du groupe *avant* sa privatisation, et la responsabilité de Péchiney clairement actée sur cette base. Certes, ceci aurait influé sur la valeur de cession du groupe, au détriment de l'Etat en tant qu'actionnaire. C'est pour n'avoir pas voulu cette dépréciation immédiate, et pour avoir voulu en quelque sorte gagner sur tous les plans (en dégageant sa responsabilité d'actionnaire direct de PCUK, sans pour autant endosser indirectement, par un provisionnement adéquat, celle d'actionnaire de Péchiney), que l'Etat se trouve aujourd'hui dans une impasse. Peut-être le Trésor, en tant que représentant de l'Etat actionnaire, a-t-il avant tout cherché à sauver ses intérêts particuliers, tout en sachant que l'Etat, en tant que responsable ultime de l'environnement, donc sur des crédits du MATE, finirait par payer. Si tel est le cas, le calcul est regrettable : plutôt que de donner l'exemple attendu de la responsabilité environnementale des groupes industriels, il a lui-même administré une bien nuisible leçon que d'autres pourront retenir, sur le thème « comment faire payer l'Etat à votre place ».

c) Le site industriel et minier de Salsigne <sup>188</sup>

Créée en 1924 par des capitaux franco-belges, la Société des Mines et Produits Chimiques de Salsignes (MPCS) est rachetée par Cheni, filiale d'un groupe canadien, dans les années 50. En 1980, devant les difficultés conduisant à une menace de fermeture, le ministère de l'Industrie met en place une « solution française », en faisant racheter Cheni par le BRGM, via sa filiale Coframines <sup>189</sup>.

Pendant les dix ans qui suivent, MPCS exploite la mine d'or du site, met en service une installation de production d'arsine, extrait par pyrométallurgie les métaux de concentrés divers, excavés ou apportés sur le site, et confie à une SNC filiale à 50% (SNC Lastours) le traitement par cyanuration <sup>190</sup> du minerai.

Mais, en octobre 1991, suite à des difficultés économiques et techniques, le tribunal de commerce de Carcassonne place la MPCS en règlement judiciaire ; décide, en juillet 1992, la reprise de la pyrométallurgie par une société à créer du groupe Eco-Union, la SEPS ; prononce la liquidation judiciaire le 3 septembre. La mine elle-même (avec 300 ha de terrain autour) est reprise par un groupe minier australien, sous le nom de MOS (société des Mines d'Or de Salsigne). Au moment du prononcé de la liquidation personne ne se préoccupe du passif environnemental, ni la DRIRE, ni le préfet, ni le liquidateur, ni le président du tribunal de commerce, ni le BRGM, ni surtout l'Etat, actionnaire unique du BRGM <sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> en raison de ses responsabilités passées au BRGM, Jean-Pierre Hugon n'est pas intervenu dans la rédaction des passages du rapport consacrés au site de Salsigne.

<sup>189</sup> Après cette reprise, Coframines, filiale à 68% du BRGM, détient 77% de Cheni, laquelle détient 44,7% de MPCS.

<sup>190</sup> extraction d'or par dissolution dans une solution de cyanure de potassium.

<sup>191</sup> le BRGM, qui avait déboursé 200 MF, sur les 18 mois précédents, pour « sauver » Salsigne, financés sur sa propre substance, ne s'estimait plus en mesure d'intervenir, en plus, sur le passif environnemental sans un soutien spécifique de son actionnaire. C'est d'ailleurs ce que reconnaît implicitement le ministère de l'économie et des finances lorsqu'il plaide pour que le BRGM ne soit pas ponctionné, dans le cadre des arbitrages interministériels sur ce dossier.

Pourtant, en juin 1992, le Conseil général des Mines avait remis un rapport sévère sur les problèmes d'environnement et de sécurité du site <sup>192</sup>. Mais des assurances ont été données par les pouvoirs publics à SEPS, selon lesquelles le coût de la dépollution relative à l'activité passée sera pris en charge par l'Etat, même si cette société peut être juridiquement recherchée en qualité d'exploitant <sup>193</sup>. Par conventions de juillet 1993 entre le préfet de région et SEPS, l'Etat s'engage pour 100 MF envers l'entreprise pour qu'elle traite 10 000 T de déchets et en stabilise 50 000 T. Mais l'action industrielle de la SEPS sera déplorable : elle reçoit effectivement 30 MF de l'Etat <sup>194</sup>, ne traite que 7000 T avant de cesser son activité en 1995, mais les traite si mal qu'elle produit ce faisant 15000 T de nouveaux déchets arséniés. En octobre 1995, un nouveau rapport de MM. Barthélémy et Turpin ne peut que constater la gestion désastreuse de la SEPS, laquelle est mise en liquidation judiciaire le 19 février 1996. Elle laisse sur son site 23 000 T de déchets polluants.

De décembre 1996 à février 1998, le préfet engage des procédures de consignation visant le liquidateur de la SEPS pour 119 MF, au titre de la pollution dont elle est responsable (postérieure à 1992). Parallèlement, il demande à MOS de constituer des garanties financières à hauteur de 140 MF pour son activité propre. Le tout reste sans effet <sup>195</sup>. Une nouvelle mission de M. Turpin sur le site se traduit par un rapport alarmant sur sa pollution et les risques encourus.

En décembre 1997, un échange de lettres entre la ministre de l'Environnement et le Secrétaire d'Etat à l'Industrie éclaire bien le débat interne à l'administration : invitant à prendre en compte la responsabilité du groupe BRGM et de l'Etat actionnaire, Mme Voynet indique que « *si nous avons affaire à un groupe privé au lieu d'un établissement public tel le BRGM, le préfet aurait depuis longtemps pris à l'encontre de MPCPS les arrêtés de consignation, et la créance aurait été imputée au BRGM dans le cadre de la procédure de comblement de passif* <sup>196</sup>. *Il est d'usage, quand la responsabilité de l'Etat ou d'un établissement public est engagée, de régler ce type de dossier dans un cadre amiable (...)* ». Et M. Pierret lui répond que « *Salsigne est un site orphelin vu le dépôt de bilan de la MPCPS et de la SEPS ; il n'y a pas eu de déclaration de créance de l'environnement, et aucune prise en compte du passif n'est juridiquement imposable au BRGM qui n'était pas actionnaire direct de MPCPS. Le BRGM, qui n'a été en charge que pendant 10 ans, ne peut être responsable d'un siècle de déchets (...)* ». En quelque sorte, tout est dit, mais rien n'est réglé pour autant.

---

<sup>192</sup> rapport Barthélémy / Saint-Raymond.

<sup>193</sup> le sous-directeur du ministère de l'Industrie indique au ministre que « *faute de cette assurance, il n'y aurait pas eu de reprise, et pas de dépollution. La charge financière pèsera donc sur l'Etat* ». La conviction est donc que SEPS va aider techniquement à dépolluer, sur fonds publics. La suite montre qu'il n'en a rien été, bien au contraire.

<sup>194</sup> le financement de cette contribution, arrêté par une réunion à Matignon, est édifiant sur la difficulté à trancher dans les responsabilités : alors que le ministère de l'économie exclut celle du BRGM en tant qu'actionnaire et que la DPPR, qui veut éviter que l'ADEME n'apparaisse comme un recours facile pour les groupes industriels, plaide pour celle de l'Etat actionnaire, l'arbitrage se conclut par tiers entre le BRGM, l'ADEME, et l'Agence de Bassin.

<sup>195</sup> les consignations engagées à l'encontre de SEPS sont d'ailleurs un temps gelées en l'attente d'une hypothétique solution de reprise industrielle, à laquelle le Conseil général des Mines s'oppose au vu de la situation environnementale catastrophique du site.

<sup>196</sup> en juillet 1996, le tribunal de commerce de Carcassonne a condamné le BRGM à combler le passif de MPCPS à hauteur de 277 MF, pour des créances étrangères à l'environnement. Ce jugement est en grande partie confirmé en appel (le montant étant ramené à 200 MF). On peut noter que les éléments constitutifs de la gestion de fait sont très vagues (et pourraient s'appliquer à bien des situations). Il est retenu notamment le fait que le BRGM et Coframines totalisent 60% des droits de vote, ce qui « *leur permettaient d'agir en toute liberté et indépendance [dans MPCPS]* ». Quant à la faute, elle consiste selon la Cour à ne pas avoir cessé l'activité plus tôt.

Dès janvier 1998, la DRIRE assure, avec des crédits de l'Industrie précédemment prévus pour SEPS, le gardiennage du site, la gestion des eaux, et la gestion du retour des déchets vers les producteurs (2,1 MF tous les six mois).

La polémique intragouvernementale se poursuit : en mai 1998, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie écrit au Premier Ministre que « *les nouveaux travaux ne relèveront pas du MEFI* », la pollution de Salsigne ne provenant pas de l'activité proprement minière, mais du traitement aval, relevant de la compétence du MATE au titre des ICPE <sup>197</sup>.

En juin, un nouveau rapport de MM. Barthélémy et Legrand fait le point complet des problèmes de pollution du site. Dans une optique de réhabilitation minimale, il articule le chiffre de 200 MF <sup>198</sup>, hors site de MOS et donc à condition que cette entreprise ne se trouve pas elle-même en cessation de paiements. Il confirme qu'il n'existe aucun projet viable de reprise de l'activité de SEPS <sup>199</sup>, et que la responsabilité des exploitants actuels ne peut être recherchée au titre des pollutions antérieures à 1992, en vertu des accords passés avec les repreneurs.

Une réunion du 29 juillet 1998 à Matignon examine ce rapport. Pour l'essentiel, tant le MEFI que le MATE s'efforcent chacun de reporter sur l'autre ministère la responsabilité de prendre en charge la situation, avec les arguments classiques et connus. Pour le MEFI, la réhabilitation doit se faire au nom de l'intérêt général, et non en tant qu'autorité de tutelle du BRGM (lequel n'a pas les moyens) ; la situation a été aggravée par la décision gouvernementale de poursuivre l'activité ; aucun exploitant n'a assumé sa responsabilité depuis un siècle, et le BRGM n'est pas plus pendable que les autres. Pour le MATE, c'est bien l'Etat en tant que tuteur du BRGM qui est impliqué, et le reconnaître est nécessaire à la crédibilité de la politique de l'Etat en matière d'environnement ; la notion de « site orphelin », utilisée commodément par le MEFI, n'existe pas en droit, vise des situations précisément sans répondant solvable, mais n'ôte pas la responsabilité ultime d'un responsable identifié défaillant. En septembre, Matignon rend un superbe jugement de Salomon : le financement sera assuré « *à parité* » entre le MEFI et le MATE, la maîtrise d'ouvrage étant confiée à l'ADEME à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

En mars 1999, les difficultés de MOS s'accroissent, et les garanties financières demandées n'ont toujours pas été constituées. Un projet de reprise, « Minouvel », est refusé par l'Etat suite à un rapport du Conseil général des Mines concluant à sa fragilité <sup>200</sup>. La lettre adressée au président de MOS par le Secrétariat d'Etat à l'Industrie précise que « *en cas de fermeture, il appartient à MOS et à ses actionnaires actuels de prendre les dispositions pour réaliser les travaux de remise en état qui leur incombent* ». Adjonction remarquable que cette référence aux *actionnaires actuels* sous la plume d'un ministère qui défend avec vigueur et constance l'étanchéité des personnes morales et la limitation de la responsabilité des actionnaires à leurs apports. Pour la circonstance, le MEFI et le MATE, s'agissant d'actionnaires *australiens*, sont à l'unisson : la ministre de l'Environnement écrit au ministre des Affaires Etrangères que l'autorisation accordée à MOS en 1993 en application du code minier l'avait été au vu « *de la solvabilité des actionnaires* » <sup>201</sup>, et lui suggère d'user de pressions diplomatiques pour les amener s'engager au delà de leurs apports <sup>202</sup>. Erreur en deçà des frontières, vérité au delà ?

---

<sup>197</sup> le Ministre note par ailleurs que les crédits du BRGM sont désormais hors de portée puisqu'à l'Education Nationale...

<sup>198</sup> précisément, selon les options, de 160 à 208 MF pour un programme d'action de 5 ans.

<sup>199</sup> l'acharnement à poursuivre l'activité industrielle n'a déjà que trop coûté.

<sup>200</sup> rapport de M. Barthélémy de mars 1999 et avis négatif de la section juridique du CGM.

<sup>201</sup> les sociétés Eltin et Sons of Gwalia.

<sup>202</sup> dans le même sens, l'avis du Conseil général des Mines précise que « *l'attention portée par les autorités australiennes en matière de protection de l'environnement devrait conduire les actionnaires australiens de MOS à prendre largement leurs obligations en considération et à ne pas mettre immédiatement la société en dépôt de bilan au cas où le ministre s'opposerait à la cession de la mine à la société Minouvel* ».

En avril, les actionnaires de MOS, reçus à Bercy, se voient reprocher de ne pas avoir provisionné en temps utile les montants correspondant à la remise en état du site dans les comptes de la société, et sont avertis que l'Etat entreprendra à leur encontre les actions en responsabilité en cas de dépôt de bilan, ainsi que des actions pénales contre les dirigeants pour non respect de la loi de 1976. Cette démonstration de rigueur à usage *australien* ne porte pas ses fruits : MOS dépose son bilan, et est mis en redressement judiciaire le 9 juillet 1999.

Parallèlement, l'ADEME annonce publiquement sur le site le plan de dépollution de 200 MF dont elle assure la maîtrise d'ouvrage, avec 80 MF à engager en 1999-2000.

Reflet de la lutte de chaque ministère pour faire avant tout payer l'autre, la gestion du dossier de Salsigne, dans la présentation simplifiée que nous en donnons, traduit une fuite en avant hélas bien classique. Comme nous l'avons dit pour Elipol et pour PCUK, et *mutatis mutandis*, la solution raisonnable, celle-là même que les pouvoirs publics ont tenté d'imposer, pour ce qui les concernait, aux actionnaires australiens de MOS, était de recapitaliser le BRGM pour lui permettre de faire face au sinistre financier de la MPCPS en 1992. A partir du moment où il était clair que la dépollution se ferait sur fonds publics et que les dégâts environnementaux étaient accomplis, l'Etat n'avait plus grand chose à perdre à adopter le comportement pleinement responsable qu'il a ensuite voulu imposer à d'autres, avec la vertu de l'exemple en moins.

## *2. Les pièges de la succession d'exploitants*

Moins en vue que les trois dossiers qui précèdent, certaines affaires montrent les difficultés de la mise en œuvre du dispositif réglementaire issu de la loi de 1976 en cas de succession et de transformations d'entreprises.

### a) Site Rhodia et Atochem à Saint-Fons

De 1965 à 1972, les Produits Chimiques Péchiney-Saint-Gobain exploitent dans l'usine de Saint-Fons un atelier de fabrication de CVM. La fusion avec Progil, en 1972, conduit à rendre la société Rhône-Progil (filiale à 90% de Rhône-Poulenc), dernier exploitant de cet atelier. Deux ans plus tard, une nouvelle restructuration met le site dans le patrimoine de Rhône-Poulenc-Industries, division polymères, qui devient en 1981, dans le cadre de la restructuration de la chimie publique, Chloe Chimie, filiale de SNEA, CFP et Rhône Poulenc. Enfin, en 1993, l'usine est intégrée dans Atochem.

Depuis, le site est donc exploité par Atochem, mais sur un terrain resté propriété de Rhône-Poulenc, devenue depuis Rhodia. L'usine est exploitée selon un arrêté préfectoral délivré à Elf-Atochem.

En janvier 1994, le préfet prescrit à Elf-Atochem de réaliser une étude historique (remise en février), un diagnostic (rendu en partie d'avril 1994 à février 1995), et des propositions de traitement du site. Parallèlement, il prescrit à Rhodia une étude d'impact sur l'eau pompée dans la nappe.

En mars 1995, Elf-Atochem conteste devoir proposer un traitement, n'étant pas pollueur pour n'avoir jamais exploité l'atelier de CVM. Le MATE, saisi par le préfet, répond, en juillet, qu'en effet le responsable est Rhodia, en tant que successeur juridique du dernier exploitant de l'atelier, et d'ailleurs aussi en tant que détenteur du site. Mais, en octobre, le MATE se ravise et annonce un réexamen du dossier. La réponse vient en février 1996 : le responsable désigné est de nouveau Elf-Atochem, pour les motifs suivants : les déchets en cause ne constituaient pas une ICPE en eux-mêmes, mais une annexe de celle reprise depuis par Elf-Atochem dans le cadre de la restructuration de la chimie d'Etat. Or par dévolution universelle des actifs et passifs attachés à cette restructuration, les nouveaux exploitants

reprennent toutes les responsabilités juridiques relatives aux sites ainsi récupérés<sup>203</sup>. En mars 1996, la décision est donc notifiée par le préfet à Elf-Atochem.

Bien entendu, Elf réfute : l'atelier a été fermé en 1972, bien avant la reprise du site en exploitation par Chloé. De nouveau saisi, le ministre de l'Environnement (qui a changé entre-temps) rend raison à Elf, et donne cette fois accord (juillet 1996) pour poursuivre Rhodia, en invoquant la jurisprudence Uguine-Kuhlman de 1986, qui rend inopérante la théorie de transfert universel de patrimoine à l'occasion des restructurations<sup>204</sup>. En effet, Elf-Atochem ne s'est pas substituée à Rhône-Poulenc en tant qu'exploitant de cet atelier.

Rhodia, à son tour, conteste. En mai 1997, le ministre confirme la responsabilité de Rhodia, mais maintient néanmoins l'arrêté préfectoral de janvier 1994 à l'encontre de Elf-Atochem, et, de manière surprenante, invite les deux sociétés à s'entendre entre elles. Cette position est confirmée en novembre 1998 au préfet par le MATE, qui indique que l'Etat peut demander d'agir « *aussi bien à Rhodia qu'à Elf* », et qu'il convient d'éviter « *de prendre parti dans le litige qui oppose ces deux sociétés et qui semble devoir être réglé devant les tribunaux compétents faute d'accord amiable* », phrase d'autant plus surprenante que les deux sociétés ne sont pas en litige entre elles, mais chacune avec l'Etat, en tant que prescripteur d'obligations qu'elles contestent.

Suivant la ligne de neutralité ainsi définie par le ministère, le préfet du Rhône signe, le 15 juillet 1999, deux arrêtés : l'un à l'encontre de Rhodia, pour que cette société réalise une ESR, puis en tant que de besoin une EDR et des travaux ; l'autre mettant en demeure Elf-Atochem d'achever de répondre aux prescriptions de janvier 1994 (fin du diagnostic ; demande de propositions de travaux).

Avec un bel ensemble, Rhodia et Elf-Atochem déposent chacune un recours en annulation de l'arrêté qui la vise devant le TA de Lyon, le 15 septembre 1999.

Les deux sociétés invoquent la contradiction fondamentale des motifs qui conduit l'administration à demander simultanément à deux entreprises des études portant sur le même objet. Au surplus, Rhodia rappelle qu'elle n'est pas le pollueur, n'ayant jamais exploité l'atelier de CVM, qui a fonctionné sous Péchiney-Saint-Gobain « *dont le successeur est à ce jour la société Elf-Aquitaine* » ; que lui prescrire des études complémentaires à de précédentes qui ne lui ont pas été communiquées n'a pas de sens, pas plus que de demander d'effectuer des travaux sur le site d'un tiers en exploitation. Quant à Elf-Atochem, elle insiste sur l'absence de motivation, c'est à dire des « *considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* », en contradiction avec la loi du 11 juillet 1979.

Ce dossier, presque caricatural et pourtant réel, illustre la difficulté à définir qui est le successeur du « dernier exploitant » dans le cadre de restructurations successives avec ou sans dévolution universelle des patrimoines. Il porte à son paroxysme l'hésitation et les volte-face des pouvoirs publics à ce sujet, et se termine par la décision quelque peu *kamikaze* de ne pas choisir, sans pouvoir non plus juridiquement motiver ce non-choix.

#### b) Site Akzo-Nobel à Arpajon

Un ancien site de CDF-Chimie, dévolu à Elf-Atochem et reclassé chez Orkem dans le cadre des restructurations, a été cédé en 1985 à Akzo-Nobel, avec garantie de passif sur 10 ans, sans audit préalable à une époque où il n'était guère coutume de les pratiquer. Peu avant l'expiration du délai de

---

<sup>203</sup> dans sa lettre, le MATE explique que si Elf-Atochem n'honorait pas cette obligation de suite, l'exemple serait donné à tous les groupes qui ont pourtant donné leur accord pour assumer les passifs des sites qu'ils n'avaient pas eux-mêmes exploités, y compris Rhône-Poulenc.

<sup>204</sup> nous avons analysé supra cet arrêt, qui vise la responsabilité du dernier exploitant d'une installation polluante (cf p. 39).

garantie, et voulant fermer son site, Akzo faisait part de ses doutes sur la pollution du sol à Orkem, puis mandatait, pour réaliser un audit, un cabinet américain, lequel chiffrait à 300 MF le coût d'une remise en état parfaite. Parallèlement, Orkem faisait réaliser un audit par Antéa (filiale du BRGM), qui chiffrait à 10 MF le coût des travaux en solution minimale.<sup>205</sup>

Saisie de ces études, la DRIRE a rédigé un arrêté prescrivant à Akzo des travaux de l'ordre de 250 MF, pour lesquels l'exploitant entend bien faire jouer la garantie de passif, fermant ainsi son site dans des conditions certes exemplaires, mais aux frais de son vendeur, lequel, non visé par l'arrêté préfectoral, n'a pas qualité pour le contester.

On peut douter, si la garantie de passif donnée par Orkem n'avait pas existé, ou était expirée, que la DRIRE aurait prescrit à Akzo-Nobel, qui aurait dû payer elle-même les travaux, une remise en état de cette ampleur.

### *3. Les orageuses relations avec les mandataires de justice*

Les cas d'affaires s'engluant dans des litiges avec les administrateurs judiciaires et liquidateurs qui nous ont été rapportés sont si nombreux qu'il nous faut, sous peine de lasser, être très sélectifs en puisant dans la moisson ainsi récoltée auprès des DRIRE. Nous en retiendrons trois à titre d'exemple, qui présentent des problématiques différentes. D'ailleurs, la répétition à l'identique ne ferait guère progresser la réflexion.

---

<sup>205</sup> nous n'avons pas examiné ce dossier. Sa teneur nous a été exposée par l'avocat de Elf-Atochem.

a) La société Remorquage Batelleries Réunies (SRBR), à Conflans-Saint-Honorine

Par jugement du 3 février 1986 du tribunal de commerce de Versailles, la SRBR, qui exploite notamment un atelier de réparation de moteurs, et une activité de remorquage de péniches, est mise en redressement judiciaire, Me Laureau étant désigné administrateur judiciaire, avec mission « *oultre les pouvoirs qui lui sont confiés par la loi, de représenter la société débitrice dans tous ses actes de gestion (...)* ». Le 22 juillet de la même année, le tribunal arrête un plan de redressement consistant en une cession partielle de l'entreprise à un repreneur (l'atelier de réparation), la cessation des autres activités et la réalisation des actifs correspondants, la durée du plan étant fixée « *au temps nécessaire à la réalisation des actifs pour l'apurement du passif* ». Le jugement « *maintient Me Laureau dans les fonctions d'administrateur judiciaire pour procéder à la cession visée au 1°) du plan* » et « *nomme Me Laureau en qualité de commissaire à l'exécution du plan avec mission d'encaisser le prix de cession, de réaliser les actifs visés au 3°), et d'en répartir le produit (...)* ». Dans les actifs ainsi visés à réaliser se trouve notamment un terrain cadastré BM 201 de 2755m<sup>2</sup>.

Plus de dix ans passent.

La mairie de Conflans Sainte-Honorine contacte Me Laureau pour acquérir, pour 3,5 MF, le terrain BM 201, et le Juge-Commissaire donne accord par ordonnance du 27 mars 1997, désignant le notaire chargé de rédiger l'acte. Toutefois, la ville fait réaliser à ses frais un pré-diagnostic du sol, qu'elle adresse le 5 mai 1998 à la DRIRE : aucun doute, le terrain présente « *des concentrations significatives de métaux lourds et d'hydrocarbures* ». Par arrêté du 7 août 1998, le préfet des Yvelines prescrit à « *la SCP Laureau et Chanereau*<sup>206</sup>, *représentant de la société SRBR* » de réaliser dans les quinze jours une étude du sol et du sous-sol, proposant les solutions « *permettant la dépollution complète du site* ». Nulle étude n'est produite, mais la SCP riposte devant le TA, au double motif qu'elle « *n'est pas représentant de la société SBRB* », et que, compte tenu de la vente, c'est à la mairie de Conflans Saint Honorine de procéder aux travaux.

Le préfet, par arrêté du 28 décembre 1998, met en demeure Me Laureau de respecter, de nouveau dans les quinze jours, les prescriptions de l'arrêté de juillet. Enfin, ce délai plus que largement écoulé, le préfet engage, par arrêté du 29 juillet 1999, la procédure de consignation pour 100 000 F à l'encontre de la SCP Laureau et Jeannerot « *en tant que représentante de la société SRBR* ». Par mémoire reçu au greffe le 10 septembre, la SCP demande l'annulation de la procédure, en reprenant les deux motifs : la SCP « *intervient en qualité de commissaire à l'exécution du plan, et au terme de l'article 67 de la loi du 25 janvier 1985 n'a donc pas pour mission de représenter la société, mais seulement de veiller à l'exécution du plan arrêté par le tribunal* » ; le terrain a fait l'objet « *non d'un projet d'acquisition (...) mais d'une véritable offre en bonne et due forme, offre qui a été acceptée* », vu l'ordonnance du juge-commissaire chargeant Me Laureau de la régulariser. Et la SCP Laureau de préciser qu'il « *s'agit d'une vente à forfait, c'est à dire aux risques et périls de l'acheteur* » ; visant le pré-diagnostic, elle ajoute que la mairie a d'ailleurs « *accepté que les études soient réalisées sous sa responsabilité et à ses frais* ».

Ces différentes instances sont en cours. Consulté le 12 octobre dernier, le MATE répond au préfet que Me Laureau, par le second jugement « *a été nommé, en sus de son mandat d'administrateur judiciaire, commissaire à l'exécution du plan de redressement* », procédure « *qui n'est pas arrivée à son terme* », et qu'en conséquence la SCP Laureau « *se trouve être le représentant légal de la SRBR (...) et conserve la garde de l'installation même si la parcelle (...) a fait l'objet d'une ordonnance du juge commissaire autorisant sa cession* », sachant que « *cette ordonnance n'a pas été exécutée à ce jour* ». La procédure de consignation est donc « *régulière* ». La DAJ, également consultée, confirme, mais en prenant sensiblement ses distances : les arguments du préfet son pertinents « *dès lors que la SCP*

---

<sup>206</sup> il s'agit d'une erreur de dénomination dans l'arrêté, la SGP se nommant « *Laureau et Jeannerot* »

*Laureau-Jeannerot se serait effectivement vu confiée* <sup>207</sup>, par le jugement du 3 février 1986, confirmé sur ce point par le jugement du 22 juillet 1986, la mission de représenter la société, en qualité d'administrateur puis de commissaire à l'exécution du plan. Cette mention doit être expresse, car un administrateur judiciaire n'est pas a priori le représentant légal de la société qu'il est chargé d'administrer. (...) le commissaire à l'exécution du plan n'est pas un mandataire de justice (...).

Le tribunal tranchera, mais il nous semble que le ciel de l'administration s'assombrit quelque peu. En effet, si le premier jugement confiait expressément à Me Laureau « *oultre les pouvoirs qui lui sont confiés par la loi, de représenter la société débitrice dans tous ses actes de gestion* », celui du 22 juillet 1986, en vertu duquel le terrain doit être réalisé, ne reprend pas cette formulation, maintenant simplement Me Laureau « *dans les fonctions d'Administrateur Judiciaire pour procéder à la cession* » (dans le cadre de la reprise de l'atelier), et le nommant par ailleurs « *Commissaire à l'exécution du plan avec mission (...) de réaliser les actifs* », fonction qui, rappelle la DAJ, n'est pas celle d'un « mandataire de justice ».

La SCP Laureau ayant contesté dès l'été 1998 être « *représentant de la SRBR* », ces aspects, certes très juridiques, auraient sans doute pu être analysés plus tôt.

Sur le fond, la situation paraît également compromise. Sauf à ce que la ville accepte d'emblée de prendre le risque de la dépollution à ses frais, il paraîtrait peu fondé que l'Etat l'y contraigne : elle n'est pas encore juridiquement propriétaire, ni détentrice (comme le souligne le MATE), et a précisément pris la précaution de soulever la question avant de conclure l'achat. Quant à la consignation vis à vis de la SRBR, il est impossible de la retenir comme une créance de l'article 50, compte tenu des délais, et difficile de la défendre au titre de l'article 40 : si elle apparaît certes formellement après les jugements (et même douze ans après !), les travaux qu'elle couvre ne relèvent ni de l'urgence, ni du type de dépenses nécessaires à la poursuite de l'activité durant la procédure. Il n'y a plus d'activité du tout, du fait de la reprise de l'atelier de moteurs, et de la mission limitée de Me Laureau en qualité de commissaire à l'exécution du plan. En fait, on se trouve ici devant des dépenses nécessaires à l'achèvement de cette mission. Nous retompons donc dans la problématique exposée <sup>208</sup> de blocage lorsque les travaux à conduire pour réaliser le terrain peuvent être supérieurs à sa valeur vénale, et que le liquidateur (mais ici il n'y en a même pas) est désargenté. Comme nous l'avons indiqué, l'utilisation de l'article 215 de la loi de 1985 pourrait être une solution, l'Etat récupérant ses débours au titre des frais de justice. Mais il aurait fallu pour cela une ordonnance du juge-commissaire, et non le déclenchement de l'artillerie administrative de l'article 23 de la loi de 1976 à l'encontre du commissaire à l'exécution du plan, se traduisant par les instances en cours devant le juge administratif.

#### b) Technicor Carrel Associés (TCA) à Villeurbanne

Atelier de traitement de surface de pièces pour l'industrie automobile employant 30 personnes et mettant en œuvre 183 m<sup>3</sup> de bains métalliques, situé en face d'un collège et en bordure du périmètre de protection du captage principal d'eau potable de Lyon, TCA a démarré son exploitation en 1990 sans autorisation au titre des ICPE. Après une mise en demeure de régulariser sa situation en 1993, puis une suspension d'activité en cette attente au 2<sup>ème</sup> semestre 1994, TCA reçoit enfin l'arrêté préfectoral l'autorisant le 29 mai 1995. Elle ne le respecte pas pour autant, une visite d'inspection de la DRIRE pendant l'été 1996 montrant, entre autres anomalies, que les effluents rejetés présentent de fortes concentrations de cyanure. Mise en demeure de respecter les prescriptions par arrêté du 2 octobre 1996, et après nouvelle visite en février 1997 ne montrant aucune amélioration, TCA fait l'objet, le 6 mai 1997, d'un arrêté de consignation de 70 000 F pour réaliser une étude du fonctionnement de la station d'épuration des eaux.

---

<sup>207</sup> la faute de français est dans la lettre de la DAJ.

<sup>208</sup> cf supra, p. 52 et 53.

En vain. Le 29 juillet 1997, TCA est mise en liquidation judiciaire, mais la préfecture ne l'apprend qu'en septembre. Après une nouvelle visite de la DRIRE qui constate notamment la présence de tous les bains, un arrêté de mesures d'urgence à l'encontre du liquidateur, Me Walczak, est signé le 7 octobre, lui prescrivant sous quinzaine de recenser tous les produits dangereux, de regrouper en sécurité tous les déchets, et d'interdire l'accès au site ; sous trois mois, de procéder à l'évacuation complète et à l'examen des sols et sous-sols.

Me Walczak fait réaliser un constat de la situation et un devis d'évacuation (chiffré à 1,3 MF), et écrit le 15 janvier 1998 au préfet qu'il n'en peut faire davantage. Il s'empresse en outre de restituer les clés des locaux aux propriétaires, les conjoints Blanc et M. Prothery.

Le 19 janvier, le préfet met Me Walczak en demeure de se conformer à l'arrêté d'octobre, mais, devant l'urgence (de nouvelles visites de la DRIRE en date du 6 et du 17 février ayant mis en évidence l'inefficacité des mesures conservatoires de clôture prises par le liquidateur et le danger que présente le site en son état <sup>209</sup>), il change de cible : sur le double fondement des lois de 1975 et 1976, il signe, le 25 février, à l'encontre des propriétaires, « *en leur qualité de détenteurs des déchets* », un arrêté leur prescrivant, sous 24 heures, de prendre les mesures édictées par son arrêté du 7 octobre à l'encontre du liquidateur. En réponse, le 2 mars, les propriétaires saisissent le TA de Lyon d'une requête en annulation.

L'urgence prime : le 6 mars, le préfet signe un nouvel arrêté chargeant l'ADEME d'exécuter « *aux frais des personnes physiques ou morales responsables de l'ancien site Technicor Carrel* » tous les travaux d'évacuation des déchets dangereux, de surveillance ainsi que l'examen de l'étanchéité des bacs et de l'éventuelle pollution des sols. Un arrêté parallèle d'occupation temporaire du site est pris au bénéfice de l'ADEME. Sur cette base, l'ADEME évacue, pour un coût de 3 MF, 470 tonnes de déchets.

Le commissaire du gouvernement du TA de Lyon démonte, en rendant hommage à son habileté, l'arrêté préfectoral attaqué par les propriétaires, en ce qu'il joue simultanément des deux législations, celle de 1975 sur les déchets et celle de 1976 sur les installations classées, lesquelles, nous l'avons dit, ne confèrent pas les mêmes pouvoirs vis à vis des mêmes personnes <sup>210</sup>. Il conclut : « *de deux choses l'une : ou le préfet poursuit l'élimination des déchets du site quelle qu'ait été l'utilisation antérieure de ce dernier, ou il recherche la remise en état du site après arrêt d'une installation classée* ». Optant pour la prééminence de la loi de 1976 dès lors qu'une ICPE est en cause, le TA, prenant le contre-pied absolu de l'arrêt Zoegger, annule l'arrêté le 11 juin 1998, au motif que « *le préfet ne peut imposer au propriétaire du site de fonctionnement d'une installation classée, qui n'en assure pas ou n'en a pas assuré lui-même l'exploitation, des mesures destinées à protéger les intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1976, même limitées à l'évacuation ou l'élimination des déchets présents sur ce site, de telles obligations étant seulement susceptibles d'être mises à la charge de l'exploitant de l'installation (...)* ». Enfonçant en quelque sorte le clou, l'arrêt poursuit en indiquant l'impossibilité que le propriétaire « *se trouve substitué dans les obligations de l'exploitant en cas de défaillance de ce dernier notamment du fait de son insolvabilité* ».

Portant l'affaire en appel devant la CAA de Lyon, celle-là même qui a rendu l'arrêt Zoegger un an auparavant, le MATE ne se prive pas de rappeler au juge sa propre jurisprudence, en évoquant au passage la circulaire du 1<sup>er</sup> septembre qu'il en a tirée. Il demande au surplus à la Cour d'admettre en tant que de besoin la légalité de l'arrêté annulé sur le fondement de la loi de 1975 sur les déchets.

Par son arrêt du 6 juillet 1999, la CAA parvient à débouter le MATE sans renier son arrêt Zoegger. Considérant que les opérations de liquidation judiciaire n'étaient pas closes, et « *que le liquidateur conservait par suite la garde de l'installation, circonstance qui s'opposait, en tout état de cause, à ce*

---

<sup>209</sup> danger confirmé par les services de protection incendie du Grand-Lyon qui participaient à la visite.

<sup>210</sup> cf supra, p. 35 et 36.

que lui soit substitués M. et Mme Blanc comme destinataires des mesures prévues à l'article 6, 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi »<sup>211</sup>, la Cour confirme donc l'annulation de l'arrêté. Elle indique que le même argument vaut aussi pour l'application de la loi de 1975. En clair, les époux Blanc sont *propriétaires*, mais ne sont pas *détenteurs*, ni de l'installation, ni des déchets.

Avec une certaine prudence, le MATE ne se pourvoit pas auprès du Conseil d'Etat, considérant, dans une note interprétative du 20 juillet qu'à tout prendre, et même s'il lui donne tort, cet arrêt n'est pas si mauvais puisqu'il « *s'inscrit dans le courant de la jurisprudence Zoegger* ». <sup>212</sup>

Voilà néanmoins qui complique les choses : tant qu'une liquidation n'est pas close, et certaines demandent de longues années, la voie d'accès au propriétaire paraît désormais bouchée. D'autant que l'impossibilité de le considérer comme détenteur paraît être de portée générale, la Cour n'ayant pas apprécié la situation *in concreto*, puisque le liquidateur s'était empressé de retourner les clés aux propriétaires, lesquels avaient dû les remettre à l'ADEME : en somme, le seul protagoniste à ne plus avoir de clés était précisément Me Walczak, celui-là même désigné par l'arrêt comme détenteur ! <sup>213</sup>

L'histoire, déjà chargée, ne s'arrête pas là. D'abord, le pouvoir des clés sur ce site est purement symbolique, et nous l'avons manié comme tel : une visite de la DRIRE sur demande du maire de Villeurbanne, le 8 octobre 1999, suite à un sinistre, montre un site « *à l'abandon, totalement ouvert, et extrêmement dégradé. Plusieurs incendies ont eu lieu et toutes les parties du site et des bâtiments ont fait l'objet de saccages et actes de vandalisme en tout genre* », de sorte que la garde n'est en réalité exercée par personne. Les déchets toxiques ont certes été évacués, mais « *la réhabilitation du site nécessite encore une action correctrice a minima sur la dalle polluée* ». Les eaux souterraines doivent faire l'objet de surveillance, et il y a des doutes quant au sous-sol. De nouvelles mesures sont donc à prescrire.

Me Walczak, que l'on croyait sorti du jeu, est de nouveau la cible d'un projet d'arrêté transmis au préfet par la DRIRE en octobre, concernant la remise en état de la dalle, le suivi des eaux souterraines et l'analyse des sols. Lors de notre passage, la DRIRE envisageait de dérouler de nouveau les procédures à son endroit (mise en demeure, consignation...), essentiellement aux fins de pouvoir ensuite informer de l'état de la situation un acquéreur potentiel du site qui s'est manifesté entre temps, et qui a déjà réalisé à ses frais de premières analyses, la société Locagère. En effet, aux termes de l'article 8-1 de la loi de 1976 <sup>214</sup>, l'acheteur a un droit à information complète sur les risques encourus du fait de l'exploitation sur un terrain d'une ICPE, et c'est au vendeur de la lui fournir, pour autant qu'il les connaisse. Or les propriétaires n'ayant pas, en l'espèce, la qualité de détenteurs (selon l'arrêt de la CAA), ne peuvent se voir assigner les prescriptions qui les mettraient en état de satisfaire à leur obligation d'informer l'acheteur. C'est donc au liquidateur, tant que la liquidation n'est pas close, qu'il incombe de le faire, même si il est évident aux yeux de tous que Me Walczak n'en peut mais.

---

<sup>211</sup> on aura noté la subtilité de la CAA qui ne cite à aucun moment l'article 23, en application desquels les arrêtés préfectoraux sont pris, mais le seul article 6 qui ne désigne aucun responsable, et n'est donc pas opératoire pour l'action administrative. Mais la sauvegarde apparente de la cohérence de l'arrêt Zoegger est à ce prix !

<sup>212</sup> ajoutons que cette jurisprudence semble pour le moment prospérer, sans que le Conseil d'Etat ait eu à en connaître de nouveau depuis ses arrêts Wattlez et SCI les peupliers : le TA de Versailles, dans un jugement du 22 juin 1999 « SCI de l'Essonne », reprend mot pour mot les considérants de l'arrêt Zoegger qui nous sont apparus les plus contestables (en ce qu'ils s'opposent à la fois aux termes de la loi et à la jurisprudence citée du Conseil d'Etat) ; dans le même sens, le TA d'Amiens (Sté Picardie Bail, 30 juin 1999) retient la responsabilité du crédit-bailleur en qualité de détenteur ; la CAA de Douai, dans un arrêt du 8 mars 2000 « Mme Sylvie Benchetrit », se réfère explicitement à la qualité de « détentrice » de l'installation de la demanderesse pour la débouter. On ne peut que souhaiter que la Haute Assemblée soit de nouveau saisie de la question pour trancher.

<sup>213</sup> mais comme son impécuniosité dans ses fonctions empêchent de lui demander quoi que ce soit, cette solution étrange satisfait en réalité tout le monde...

<sup>214</sup> supra, p. 21.

Ce cas focalise un bon nombre des difficultés procédurales que nous avons examinées. Il est probable que l'ADEME sera appelée à réinvestir ce chantier. Notons en passant qu'aucune créance de l'Etat n'ayant été déclarée au liquidateur, l'ADEME a fort peu de chances de récupérer quoi que ce soit dans le cadre de la procédure collective.

c) Société Triaxe à La Rochelle

Par jugement du tribunal de commerce de La Rochelle du 27 février 1996, la société Triaxe, réalisant du traitement de surface des pièces mécaniques, est mise en liquidation judiciaire. Aucune des formalités prévues par les textes au titre de la cessation d'activité n'est accomplie par le liquidateur, Me Courret-Guguen<sup>215</sup>. Le 1<sup>er</sup> août 1997, le préfet, s'appuyant notamment sur un pré-diagnostic réalisé par la société Antéa à la demande du Conseil Général, propriétaire du bâtiment, et datant d'une période antérieure à la cessation (décembre 1996), met en demeure par arrêté le liquidateur de produire la notification d'arrêt et le mémoire sur le site prévu par la réglementation, de faire évacuer tous les déchets présents, et de fournir l'étude de la pollution des sols par le chrome et les hydrocarbures préconisée par Antéa. Le juge-commissaire autorise, le 31 octobre 1997, le liquidateur à engager ces frais à hauteur de 155 000 F selon un devis d'Antéa.

Par lettre du 31 août 1998, le liquidateur effectue la déclaration de cessation d'activité, rappelle avoir procédé « *au nettoyage des fosses, au pompage et au dégazage des cuves et à l'enlèvement des déchets conditionnés* », en précisant que cela « *a absorbé les disponibilités financières du dossier* ». Par lettre parallèle datée du 21 août, il indique notamment entreprendre une action devant le tribunal de commerce pour mettre en cause la responsabilité des dirigeants (une instance pénale contre eux étant par ailleurs en cours d'instruction), donne des indications sur les disponibilités de la liquidation et les superprivilèges, indique que le terrain, propriété de Triaxe, ne peut être vendu en l'état, constate qu'Antéa présente une facture de 275 000 F pour l'enlèvement de boues du site Triaxe, enfin conteste que toute la pollution soit imputable à cette exploitation : les activités sur ce site de Chrysler, puis Simca et Peugeot ont été tout aussi polluantes sans qu'il ait rien été demandé à ces entreprises en fin de leur activité<sup>216</sup>.

La DRIRE répond le 8 septembre que l'obligation de remise en état s'impose au dernier exploitant en titre, et non à chacun de ceux qui l'ont été antérieurement précédé<sup>217</sup>, ce qui est ici le cas des entreprises citées, et invite le liquidateur à « *continuer l'action entreprise auprès des terrains à réaménager* », en recherchant, avec Antéa, les solutions les moins onéreuses.

En janvier puis en mars 1999, le BRGM remet à la DRIRE une étude assez critique sur les investigations réalisées par Antéa<sup>218</sup> et les propositions de traitement des terres souillées par confinement, en suggérant de les compléter par des dispositions additionnelles. La DRIRE répercute ces demandes au liquidateur, en l'enjoignant de demander au préfet l'établissement d'une servitude d'utilité publique sur le site, interdisant toute activité pouvant compromettre l'étanchéité de la dalle (pas de construction, pas de parking, pas de tennis,...).

---

<sup>215</sup> le liquidateur s'en explique toutefois à la DRIRE par un courrier argumentant sur le fait qu'une partie de l'activité ayant été vendue à une autre entreprise, la procédure de cessation d'activité ne lui était pas apparue s'imposer. La problématique est voisine de celle du cas de la société Rennemont, évoquée supra p. 56, mais avec un liquidateur qui, à l'inverse de Me Deltour, fait amende honorable et non de la procédure.

<sup>216</sup> le liquidateur précise même « *aucune mesure de dépollution n'a été exigée de la société Chrysler lorsqu'elle a cessé son activité, or cette pollution provient d'exercices de sécurité incendie qui étaient effectués en répandant des hydrocarbures sur le sol* ». On peut s'étonner que ce type d'exercice soit admis par les services de la préfecture, et que la DRIRE n'en ait apparemment pas été informée.

<sup>217</sup> en indiquant que la voie d'actions judiciaires lui reste ouverte envers ces prédécesseurs.

<sup>218</sup> pourtant filiale commerciale du BRGM, ce qui montre une louable étanchéité entre les activités privées et publiques du groupe.

Le dernier rebondissement de cette affaire, marquée par des relations somme toutes assez aisées entre l'administration et le liquidateur, est la demande du dirigeant social de Triaxe, dont la responsabilité à été mise en cause par Me Courret-Guguen, du dessaisissement de cette dernière<sup>219</sup> de ses fonctions de mandataire liquidateur et l'engagement d'une action en responsabilité à son encontre, au motif qu'elle n'avait pas entrepris elle-même d'action en responsabilité contre le donneur d'ordre, la société Peugeot.

Lorsque ce dossier nous a été exposé, les opérations de dépollution étaient ainsi bloquées.

#### 4. La difficile implication des propriétaires

La plupart des dossiers évoqués ci-dessus relevaient aussi, pour partie, de la problématique des propriétaires. Nous voudrions simplement, à titre illustratif de la diversité des difficultés rencontrées par l'administration, rajouter la présentation de trois dossiers.

##### a) Site Rhodia de Wattrelos

Ce dossier nous ramène à la restructuration de la chimie d'Etat de 1983, exposée supra dans le cas de PCUK. Dans ce cadre, Rhône-Poulenc hérite d'un site de 35 ha, sur lequel est exploitée une usine Kuhlmann, consacrée à la production d'acide phosphorique, qui est mise à l'arrêt peu après le transfert. La déclaration de fermeture totale est régulièrement faite en novembre 1984. Les installations sont démantelées, et 25 ha du site sont vendus par parcelles à trois acquéreurs : la municipalité, et les sociétés Ekinox et Duhamel.

La DRIRE prescrit à Rhône-Poulenc, en tant que dernier exploitant, un diagnostic approfondi, et la surveillance d'une pollution par le chrome qui est détectée. Or le dernier exploitant concerné par le chrome était Kuhlmann, devenu PCUK, en liquidation judiciaire impécunieuse, nous l'avons vu, depuis décembre 1996. Pensant que l'action contre PCUK sera infructueuse, la DRIRE, sur avis écrit du MATE du 16 mars 1999, se tourne vers les propriétaires « en tant que détenteurs ». Rhône-Poulenc, devenue Rhodia, bien que n'étant pas le pollueur, est réceptif et de bonne volonté sur les 7 ha restés sa propriété. Mais la municipalité et Ekinox entendent bien ne rien supporter. Quant à la société Duhamel, qui a acquis le terrain en crédit-bail, elle est représentée par la banque Intercoop, qui attaque Rhodia en justice pour faire annuler la vente.

Selon le dernier état du dossier, l'Etablissement public foncier et la DRIRE recherchent une solution négociée à base de cofinancements pouvant impliquer des fonds publics.

##### b) Site SDPA à Dammarie-les-Lys

Par conventions de 1993 et 1995, la SNCF avait autorisé un ferrailleur, la société SPDA, à occuper une parcelle de ses emprises. Le ferrailleur ayant oublié de payer ses redevances, la SNCF finit par obtenir son expulsion par ordonnance du TGI de Melun, en mai 1997, la société laissant sur place, sur un terrain imprégné d'hydrocarbures, un important volume de carcasses de voitures et déchets métalliques. Le 16 juin, le tribunal de commerce de Melun déclarait la société en liquidation judiciaire, et nommait Me Coudray liquidateur.

La SNCF, interpellée par la DRIRE, informait Me Coudray de ses obligations au titre de la cessation d'activité d'une ICPE (étant précisé d'ailleurs que l'activité elle-même n'avait jamais été déclarée), et indiquait le 21 octobre à la DRIRE que « si la défaillance de Me Coudray persistait, la SNCF, pour éviter tout risque de nouvelle pollution, procéderait elle-même au débarrasage du terrain litigieux ». Le 3 novembre, le préfet mettait en demeure Me Coudray de prendre les mesures édictées. Par retour, le

---

<sup>219</sup> Me Courret-Guguen est une femme.

liquidateur répondait n'avoir aucun élément pour établir le mémoire sur l'état du site, indiquait que le dirigeant ne s'était rendu à aucune convocation, et soulignait qu'il ne disposait strictement d'aucune disponibilité au titre de cette liquidation.

Conscient des difficultés de s'adresser à la SNCF en sa qualité de détenteur au titre de la loi de 1976, la DRIRE suggère au préfet la mise en demeure conjointe de la SNCF et de Me Coudray sur le fondement de la loi de 1975 sur les déchets, celui-ci en tant que producteur, celle-là en qualité de détenteur. Ce que fait le préfet, par arrêté du 13 janvier 1998, dont un considérant précise que les déchets sont « *détenus par la SNCF, propriétaire des terrains* ».

La SNCF répond en mars au préfet qu'il fait erreur : depuis la loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France, la SNCF n'est plus propriétaire du site : tous les biens constitutifs de son infrastructure sont, par l'article 5 de cette loi « *à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1997 apportés en pleine propriété à Réseau Ferré de France* ». Moyennant quoi, l'arrêté n'ayant pas été retiré, la SNCF, par mémoire du 21 août, en demande l'annulation au TA de Melun, au motif de la prééminence de la loi de 1976 sur celle de 1975 dans le cas des ICPE, et du fait qu'elle n'est ni détenteur ni propriétaire.

Le 9 novembre, le préfet demande à la SNCF, sous forme de lettre, de lui fournir sous trente jours les justificatifs des actions entreprise « *dans le cadre de ses engagements du 21 octobre 1997 et des obligations préfectorales du 13 janvier 1998* », et de lui transmettre l'accord du nouveau propriétaire, RFF, pour prendre à sa charge la dépollution. Une demande parallèle est adressée par arrêté préfectoral au liquidateur, qui renvoie en réponse à sa lettre antérieure : le terrain a été rendu à la SNCF, et il n'a pas d'argent. Réponse complétée par une action en date du 20 novembre devant le TA de Melun aux fins d'annulation de l'arrêté, au motif que le préfet aurait mieux fait d'exercer ses diligences contre le ferrailleur, lorsqu'il était encore là et n'était pas en règle, plutôt que contre une liquidation à l'évidence désargentée.

A la demande qui lui est adressée, la SNCF répond en décembre 1998 qu'elle n'a pas à servir d'intermédiaire entre l'administration et RFF, propriétaire du terrain depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, mais rappelle néanmoins que « *la seule qualité de propriétaire ne saurait entraîner une obligation de remise en état* ».

Les instances administratives sont par ailleurs en cours. Le mémoire de la DRIRE concernant l'arrêté du 13 janvier attaqué par la SNCF introduit une subtilité nouvelle : le transfert de propriété de la parcelle organisée par la loi créant RFF n'entraînerait pas le transfert à ce nouveau propriétaire de ses responsabilités de détenteur d'un dépôt de ferrailles occupant le site. Ainsi, après celle du « *propriétaire en qualité de détenteur* »<sup>220</sup>, le MATE construit donc la théorie du « *propriétaire non détenteur des déchets en cas de transfert de terrain* », sans craindre apparemment que la seconde ne vienne contredire la première.

#### b) Décharge de Montarcis à Taluyers

Autorisée en septembre 1973, la décharge de Montarcis n'a été exploitée que de 1974 à 1977, par la société Novafer. L'exploitant ayant ensuite été racheté par Purfer (groupe de la Compagnie Française des Ferrailles), cette société a réalisé, au titre de la remise en état, des travaux de réaménagement du site, puis l'a vendu à un M. Douillon, qui s'est installé dans la maison de gardien, et semble-t-il s'y plaît, comme le montre la suite de l'affaire.

Suite à une pollution accidentelle pouvant être liée à l'installation, des arrêtés préfectoraux de 1984, puis de 1995 complètent les prescriptions visant l'ancien exploitant. Une étude d'impact est en outre

---

<sup>220</sup> circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 1997 faisant suite à l'arrêt Zoegger.

demandée, sur la base de laquelle un nouvel arrêté du 13 août 1996 impose à Purfer la pose d'une couverture étanche, l'évacuation des lixiviats, et la construction d'un mur. Purfer, qui n'a donné suite qu'à la troisième demande faute de pouvoir pénétrer sur le site, du fait de l'opposition du propriétaire, est mise en demeure au titre des deux premières par arrêtés de juillet 1997. En effet, se fondant sur la jurisprudence constante du caractère inopposable des conventions de droit privé à l'égard de l'application de la loi de 1976, le MATE considère que Purfer, étant solvable, est pleinement responsable, et doit trouver les moyens (financiers s'entend) de convaincre le propriétaire de donner accès pour la réalisation des travaux sur son terrain ; ou à défaut le traduire devant le juge civil pour obtenir l'autorisation de pénétrer et faire déclarer le propriétaire responsable, par son comportement, des dommages à l'environnement. Dans ce cadre, le MATE indique au préfet « *qu'il ne paraît pas opportun, dans l'immédiat, de mettre en cause le propriétaire, en sa qualité de détenteur de déchets* ».

Purfer engage l'action au civil contre M. Douillon, mais conteste également devant le TA l'arrêté qui le vise au motif que l'accès au site lui est rendu impossible. La procédure préfectorale est validée par le juge administratif, et se poursuit par un arrêté de consignation du 4 décembre 1998, portant sur 1,15 MF, montant estimé nécessaire sur 5 ans à l'évacuation des lixiviats par camion citerne, solution retenue par le préfet en raison de l'opposition persistante du propriétaire de laisser l'ancien exploitant pénétrer sur le site.

L'arrêté de consignation est resté sans effet. Par contre, la procédure civile engagée par Purfer à l'encontre de M. Douillon, pour contraindre ce dernier à donner accès à son site, a progressé : un expert a été désigné pour évaluer le préjudice que va subir le propriétaire du fait des travaux demandés. Propriétaire dont la résistance, du fond de sa maison de gardien, aura été aussi remarquable que payante.

### **C. Des solutions palliatives qui trouvent leur limites**

#### *1. L'intervention de l'ADEME sur sites orphelins*

Dans les DRIRE que nous avons visitées, l'administration se trouve trop souvent confrontée à des situations complexes qui débouchent inévitablement sur des recours contentieux : imbrication de responsabilités multiples parmi lesquelles il est difficile d'arbitrer de façon juridiquement solide compte tenu des fluctuations erratiques de la jurisprudence ; ou bien présence d'un responsable clairement identifié, mais qui explore scrupuleusement, avec l'aide d'un bon avocat spécialisé, les failles de la législation, etc. Ces recours contentieux se prolongent d'autant plus que, devant les incertitudes présentes d'un droit en cours d'élaboration, beaucoup, y compris l'administration, ont la tentation de jouer à fond leur partition - en première instance au TA, en appel devant la CAA, devant le Conseil d'Etat enfin - pour chercher à faire se construire une jurisprudence qui leur soit favorable. Le cas le plus simple est encore celui d'absence complète et évidente de responsable solvable.

Tout cela peut durer des années ; les mesures d'urgence souvent nécessaires – mise en sécurité du site, clôture, surveillance, enlèvement de fûts, vidange de cuves de solvants, etc. – doivent impérativement faire l'objet de procédures d'exception. L'administration a donc mis en place des procédures palliatives, faisant intervenir l'ADEME comme son bras séculier, pour exécuter ces travaux en urgence, mais aussi pour passer outre les manœuvres d'obstruction par exécution de travaux d'office. Dans les cas d'absence de responsable solvable, une procédure d'intervention sur ces sites dits "orphelins" a été définie par la circulaire précitée du 7 juin 1996<sup>221</sup>, qui définit également les conditions de saisine de l'ADEME pour des interventions en urgence<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> "Procédure administrative et juridique en matière de réhabilitation de sites pollués." (cette circulaire annulait et remplaçait la précédente circulaire sur le même sujet du 9 janvier 1989)

<sup>222</sup> notons, ce qui témoigne de ce que l'inventaire national est loin de faire le tour des problèmes, que les

En principe, la panoplie des interventions possibles permettrait donc à l'administration de faire face à toutes les situations, mais, en pratique, on constate de nombreux blocages. Sur les sites orphelins, l'administration a le souci louable de ne pas gaspiller les deniers publics : le MATE demande donc aux préfets et aux DRIRE d'établir un constat de carence en bonne forme. Face à une jurisprudence équivoque et afin de ne pas risquer d'engager de façon indue les financements publics, il demande que soit systématiquement recherchée, en séquence, la responsabilité de l'exploitant, puis, en cas de défaillance constatée, celle du propriétaire. Nous sommes d'avis, nous l'avons dit, que le MATE, en mettant en cause mécaniquement le propriétaire « *en qualité de détenteur* », fait une interprétation extensive et erronée de la loi de 1976. Mais surtout, au plan pratique, il en résulte que les DRIRE doivent proposer au préfet de dérouler, en séquence, deux fois la procédure, comportant chacune l'enchaînement complet (mise en demeure d'effectuer les travaux, consignation des sommes nécessaires, obtention du certificat d'insolvabilité par le TPG) pour aboutir à la prescription des travaux d'office déclenchant l'intervention de l'ADEME. Chaque pas doit faire l'objet d'un arrêté préfectoral qui peut naturellement donner lieu à un recours en annulation. Tout cela peut durer des années quand le sujet s'y prête et quand les avocats des parties adverses sont habiles. Pendant ce temps, sauf urgence au plan de la sécurité, la pollution du sol n'est pas traitée.

La procédure comporte par ailleurs des points d'ombre : par exemple, que vaut la déclaration du TPG sur le caractère infructueux de la perception du montant de la consignation pour constater l'insolvabilité, alors que, sur les cas de sols pollués, aucun TPG n'a jamais, à notre connaissance, poursuivi le consigné par les procédures à sa disposition (notamment par saisie) ? Que vaut une simple attestation d'un liquidateur, qualifiant la liquidation d'impécunieuse, dont il faut cependant bien se satisfaire ?

Sur le terrain, les DRIRE sont directement confrontées aux difficultés créées par des procédures qui s'éternisent et des pollutions non traitées ; elles ressentent une grande frustration devant ces problèmes non résolus qui sont pourtant de leur responsabilité directe ; elles subissent en première ligne les pressions, des associations, des élus, des médias. Mais dans ce contexte juridique instable, chacun, et l'administration centrale la première, est extrêmement sensible aux enjeux de jurisprudence, ce qui a pour effet de rigidifier le système : afin de ne pas encourir de reproches d'avoir imprudemment engagée la responsabilité de l'Etat, les DRIRE appliquent strictement sans sourciller ni se poser de questions les règles fixées par le ministère, tout en ayant la conviction qu'il faudrait en trouver d'autres et faisant le gros dos contre les pressions et les critiques locales, et l'administration centrale, qui a bien conscience des imperfections du système, n'a pas su pour autant jusqu'à présent comment le faire évoluer.

Sur un plan plus technique et pratique, plusieurs DRIRE souhaiteraient que soient donnés à l'ADEME les moyens financiers permettant d'évaluer correctement les coûts des travaux à entreprendre, par un système d'avances de montants forfaitaires (par exemple sur la base de la superficie suspecte à investiguer) lui permettant d'effectuer des pré-diagnostics (allant jusqu'à l'exécution de quelques sondages quand c'est nécessaire) afin de pouvoir établir ensuite un devis correctement calé <sup>223</sup>.

Pour les interventions en urgence, nous avons également ressenti une certaine incompréhension entre la DPPR et les DRIRE. La DPPR est évidemment très sensible aux problèmes de mise en cause de la sécurité publique que peuvent entraîner des situations d'urgence mal traitées, mais elle estime que les

---

interventions de l'ADEME sur des sites qui y sont inscrits ne représentent que 20% de ses interventions sur sites réputés « orphelins ».

<sup>223</sup> D'une manière générale, l'ADEME estime ne pas être impliquée dans les dossiers suffisamment en amont pour définir et estimer correctement les travaux ; elle souligne que ses problèmes de recouvrement sont accrus si l'arrêté de prescription la visant la conduit à des débours supérieurs à ceux figurant dans les arrêtés de consignation. Enfin, il est tout à fait regrettable que certains arrêtés de prescriptions mentionnent un montant de travaux à réaliser, ce qui est une aubaine pour les entreprises, qui n'ont même plus besoin d'entente pour savoir jusqu'où ne pas descendre trop bas dans leurs réponses aux appels d'offres.

instructions données aux préfets apportent toute la souplesse d'intervention nécessaire. Or, tant à travers les réponses au questionnaire, que lors de nos visites sur place, nous avons recueilli de façon quasi unanime un point de vue inverse des DRIRE, qui, à tort ou à raison, s'estiment enfermées dans un système trop rigide et trop lent, au risque d'engager dangereusement leur responsabilité. Dans un réflexe "girondin" bien naturel, plusieurs DRIRE appellent de leurs vœux la mise en place de fonds d'intervention à la disposition des préfets. Nous reprendrons ce point, d'ailleurs déjà évoqué<sup>224</sup>, dans la partie consacrée aux propositions.

Enfin, tant l'exécution des travaux en urgence et que celle des travaux d'office donnent généralement lieu pour l'ADEME à de grandes difficultés de récupération ultérieure des sommes engagées auprès des responsables des pollutions même lorsqu'ils ont été identifiés par une décision de justice.

### *2. Les difficiles contentieux engagés par l'ADEME vers les responsables*

Depuis dix ans qu'elle intervient pour réhabiliter des sols pollués dans le cadre d'arrêtés préfectoraux prescrivant des travaux d'office, l'ADEME a exercé des recours à l'encontre des responsables des pollutions afin de recouvrer les dépenses engagées. La démarche n'a pas été menée dès le début avec une très grande détermination. La nécessité de tels recours et leurs modalités ont été confirmées et précisées dans les instructions de la circulaire du 7 juin 1996 .

L'ADEME a obtempéré, sans enthousiasme, et l'on va immédiatement comprendre pourquoi. A fin 1998, l'ADEME n'avait exercé des recours que dans 21 dossiers, mais, malgré ce nombre modeste d'actions, le montant total de réclamation correspondant se montait à 70 MF. L'ADEME n'a pas fait un trop mauvais score devant les tribunaux, puisqu'elle a obtenu 9 jugements favorables (7 en première instance et 2 en appel) contre 3 défavorables (1 en première instance, 1 en appel, 1 en cassation). Mais la dure réalité reprend le dessus, car, en raison de l'insolvabilité généralisée des responsables condamnés, les montants effectivement recouverts par l'ADEME sont minimes, environ 70 000 F, ce qui laisse au moins un profond sentiment de frustration quant à la rentabilité des efforts engagés.

Envers et contre tout, sur instructions renouvelées de la DPPR et avec l'assistance d'un cabinet d'avocats spécialisé, l'ADEME a maintenant résolument forcé l'allure, sans que l'on puisse noter à ce jour une amélioration significative des montants recouverts.

### *3. la fin de la ressource et de la procédure DIS*

Le comité de gestion de la taxe DIS a été créé par un décret du 10 mai 1996, en application de la loi du 2 février 1995; ce comité a été installé par la Ministre de l'Environnement en juin 1996. Les crédits d'intervention provenant des ressources de la taxe DIS ont été à un niveau adapté aux emplois qui en ont été faits : compte tenu d'un report de crédits de 1995 non utilisés de 46 MF, le budget d'intervention 1996 a été de 120 MF. Les ressources annuelles de la taxe DIS seront ensuite de l'ordre de la centaine de millions de F en 1997 et 1998 ; en fin 1999, le montant cumulé des ressources dépassera les emplois de plus de 100 MF. Si elle a ainsi fourni des ressources utiles, il faut observer que l'assiette de la taxe DIS était assez peu cohérente avec les objectifs généraux de remise en état des sites pollués, puisqu'elle ne touchait pas les déchets stockés en interne, au risque de constituer une prime au laisser faire tout en pénalisant les comportements de mise en décharge autorisée<sup>225</sup>.

Le fonctionnement du « comité DIS » était une procédure qui donnait satisfaction. Malgré des divergences d'analyse entre entreprises et collectivités, il a constitué un bon terrain de rencontre. Pendant plus de deux années, au cours de treize séances de travail de juin 1996 à novembre 1998, ce

---

<sup>224</sup> cf supra, p. 48.

<sup>225</sup> selon une estimation qui mériterait d'être vérifiée, le flux vers des stockages internes serait du même ordre de grandeur que le flux précédemment taxé (1,5 MT par an).

comité a permis à des représentants de l'administration, des industriels, des collectivités, des mandataires de justice, des techniciens, des juristes, de se connaître et d'apprendre à travailler ensemble. Dans le prolongement des travaux du comité, le MATE a créé un groupe de travail "*Sites pollués et recherche de responsabilités*" qui s'est réuni régulièrement à partir d'octobre 1998 ; ce groupe de travail rassemble des représentants du ministère de la Justice, de l'AJT, des DRIRE, de l'ADEME, ainsi que d'un cabinet d'avocat, d'un administrateur judiciaire et du MEDEF<sup>226</sup>.

La TGAP, introduite dans la loi de finances 1999, est entrée en vigueur au 1er janvier 1999. A compter de cette date, les recettes de la taxe DIS sont remplacées par des dotations des titres IV et VI, affectées au budget de l'ADEME ; l'avenir dira si cette budgétisation apporte de façon régulière les crédits qui seront nécessaires. Le comité de gestion de la taxe a naturellement cessé de fonctionner au début de 1999 ; il est envisagé de le remplacer par une formation spécialisée du Comité National des Aides de l'ADEME, de composition sensiblement équivalente, mais qui n'a encore été mis en place.

## V. Des exemples étrangers évolutifs

### 1. Les USA

Aux USA, comme en France, de nombreuses lois concernent plus ou moins directement les sites pollués - lois spécifiques sur l'eau, l'air, les stockages souterrains, les stockages de déchets, etc. - , mais aux USA ces lois sont dupliquées dans les 50 Etats, avec des variations quelquefois significatives. Il en résulte un corpus réglementaire très vaste, et souvent confus ; pour la clarté du propos, nous nous limiterons aux deux lois fédérales principales : RCRA, qui concerne les sites en activité, et CERCLA, relative aux sites abandonnés.

a) En 1976, le RCRA (*Resources Conservation and Recovery Act*) a réglementé les rejets de déchets<sup>227</sup> ; cette loi, préventive, traite de la gestion des déchets depuis leur production jusqu'à leur élimination. Elle donne autorité à l'EPA<sup>228</sup> (*corrective action*) pour prescrire toute mesure de nature à éviter les pollutions sur un site industriel produisant, traitant ou stockant des déchets, ou à le remettre en état . A la lettre, réglementant les sites en activité, le RCRA ne permettrait pas de traiter les cas de pollution antérieurs à sa promulgation, mais ce texte autorise néanmoins l'EPA (*imminent hazard*) à poursuivre toute personne exploitant, ou ayant exploité dans le passé, des installations de traitement, transport ou stockage des déchets présentant "*un danger imminent et substantiel pour la santé ou l'environnement*". En outre, le RCRA donne un pouvoir de saisine (de l'Etat concerné, de l'EPA) à toute personne physique qui s'estime mise en danger.

Dans les mises en application locales du RCRA, on peut relever quelques dispositions intéressantes particulières à certains Etats. En effet, l'aménagement du territoire n'étant pas aux USA de la responsabilité fédérale, de nombreux Etats ont énoncé, en addition aux règles du RCRA, des obligations liées aux opérations de transferts d'installations et de terrains.

Le New-Jersey a ouvert la voie en 1983, en adoptant son *Environmental Cleanup Responsibility Act* (ECRA), révisé en 1993 en *Industrial Site Recovery Act* (ISRA). ISRA est, aujourd'hui encore aux USA, le statut le plus exigeant en matière de transfert de propriété. La remise en état du site est une

---

<sup>226</sup> simultanément, comme indiqué p. 9, le pôle de compétence « Sites et sols pollués » de la région Nord-Pas-de-Calais a fait travailler un « atelier juridique » de composition similaire.

<sup>227</sup> elle a été complétée par une loi de 1986, mettant en place un « Inventaire des Rejets Toxiques » (TRI, en américain), qui contraint les entreprises à communiquer annuellement leurs rejets. Cette information est stockée sur une base d'information nationale accessible au public.

<sup>228</sup> *Environmental Protection Agency*.

condition préalable à sa fermeture, sa cession ou au transfert d'une activité ou de la propriété d'un établissement industriel ; le champ couvert par la définition "établissement industriel" est très large ; les acceptions du terme "transfert" également, qui recouvrent toute forme de changement de la propriété légale, du capital, des actifs, les fusions et acquisitions, prises de contrôle, tous accords portant sur les actifs, les actions,... Suivant les cas, les mesures à prendre vont du simple diagnostic de site, prouvant l'inexistence de pollution, à une remise en état totale. La transaction, quelle qu'elle soit, ne peut être conclue que si l'administration de l'Etat de New-Jersey a donné son accord. Les pénalités sont de 25 000 dollars par jour d'inobservation ; tout responsable exécutif, et tout fonctionnaire, qui conduit, ou autorise, des actions en infraction à l'ISRA, tombe personnellement sous le coup des sanctions prévues par ce texte.

L'Etat du Connecticut a suivi en adoptant, en 1985, son *Transfert Act*, qui oblige tout cédant à une complète information de l'acquéreur. Les définitions des termes "installation industrielle" et "transfert" sont tout aussi extensives qu'au New Jersey, mais contrairement à l'ISRA, le cédant n'est pas systématiquement contraint à procéder à une *remediation* ; il peut s'en tenir à une *negative declaration*, faite à l'acquéreur et à l'administration, que les pollutions sont sous contrôle et que, préalablement au transfert, toute mesure nécessaire à la protection de la santé et de l'environnement (enlèvement, confinement, dilution,...) a été prise. Le *Transfert Act* ne permet pas d'invalider la transaction, mais en cas de violation, l'acquéreur peut recevoir des dommages et intérêts, le cédant étant responsable pour tous les coûts de dépollution et les dommages directs et indirects. L'absence de déclaration ou une fausse déclaration sont passibles d'une amende 100 000 dollars.

De nombreux autres Etats ont rendu obligatoires les informations en cas de transferts, avec des implications variables : autorisation écrite de l'administration préalable à la conclusion de l'accord (Colorado, Iowa, Missouri, New-York et Ohio) ; mention écrite obligatoire dans les actes de vente, avec possibilité de restrictions d'usage (Massachusetts et Minnesota) ; ou avec en plus, inscription aux hypothèques (South-Carolina, West-Virginia, Louisiana) ; simple déclaration (Illinois, Pennsylvanie).

b) Promulgué en 1980, Le CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*) donne autorité au Président des Etats-Unis pour faire remettre en état tout site relâchant des substances dangereuses pour la santé ou l'environnement (liste de 700 substances). Le CERCLA fixe les modalités de détermination de la responsabilité de la pollution, les conditions de financement sur fonds publics de la dépollution, et crée un fonds spécial renouvelable, alimenté sur ressources fiscales, géré par l'EPA pour financer les remises en état, le *Superfund*. Le Congrès a doté initialement le *Superfund*, de 1,6 milliard de dollars, montant ensuite abondé de 8,5 milliards de dollars en 1986. L'EPA a établi une liste de sites prioritaires ("NPL") de 1 283 sites et gère une liste de 35 000 sites potentiellement pollués (CERCLIS, *Comprehensive Environmental Response and Liability Information System*) ; en théorie, l'EPA gère la transition d'un site, du CERCLIS à la NPL, sur la base d'études détaillées des risques ("danger + transfert + cible").

Le CERCLA permet à l'EPA d'ester en justice non seulement pour le recouvrement des sommes engagées en travaux de remise en état, mais aussi pour la compensation des dommages causés aux ressources naturelles.

Le CERCLA énonce un principe de responsabilité sans faute, conjointe et solidaire, visant un très large ensemble de personnes physiques ou morales dénommées « *personnes potentiellement responsables* » (PRP) des travaux de réhabilitation sur un site pollué :

- les propriétaires ou exploitants actuels des terrains ou des installations sur lesquels des substances nocives ont été abandonnées ou déversées ;
- les propriétaires ou exploitants des terrains ou des installations, à la date où ont été déversées les substances nocives ;
- les parties qui ont commandité les déversement des substances trouvées sur le site ;

- les parties qui ont transporté les dites substances ;
- les bailleurs, les locataires, les prêteurs (y compris les parties d'un financement de projet), les syndicats de faillite, les compagnies d'assurance ;

Enfin, le CERCLA permet de mettre en cause la responsabilité des actionnaires et des sociétés mères ; en effet, la désignation de l'exploitant ou du propriétaire responsable n'est pas fondée sur l'existence de déclarations administratives mais sur des considérations de fait : le juge recherche quelle personne, physique ou morale, exploitait réellement l'usine, en contrôlait la propriété. Ainsi, une société qui détenait 49% du capital d'une entreprise a été jugée responsable pour une pollution causée par cette dernière ; la succession d'un ancien président, directeur et actionnaire à 40% d'une entreprise, a été chargée du coût de la décontamination d'un site de cette entreprise, etc.

Comme on le sait, ce système a provoqué un amoncellement considérable de procès : poursuites de l'EPA contre les PRP(s), ou l'un des PRP que l'EPA juge plus commode à attraper ; procès des PRP(s) entre elles ; recours des PRP(s) contre leurs compagnies d'assurance. Le *Superfund* a donc été très critiqué, à juste titre, des mauvais esprits allant jusqu'à insinuer que les dollars du fonds avaient financé davantage les *lawyers* que des travaux de remise en état <sup>229</sup>. En vingt ans, environ 400 sites seulement ont été dépollués sur financement du *Superfund* et 500 seraient en cours de traitement ; par contre, de l'ordre de 2 500 sites auraient été dépollués sur financement privé après intervention et recouvrement par l'EPA. Depuis 1980 la moyenne des coûts de traitement aux USA aurait été supérieure à 100 MF par site, pour des durées de réhabilitation de 10 années. Il est certes relativement difficile de collationner des données chiffrées cohérentes, ce qui nécessiterait une enquête particulière que nous n'avons pu mener. Toutefois, les indications données supra sont compatibles avec une dépense au titre du *Superfund* de l'ordre de 20 milliards de dollars, chiffre cité dans un article du Pr Barnes, ancien administrateur délégué de l'EPA, publié par le « *Bulletin du droit de l'environnement industriel* » en janvier 1998, en référence à une étude du Bureau du Budget du Congrès américain indiquant par ailleurs que l'essentiel des coûts est encore à venir !

La législation *Superfund* n'est plus en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 <sup>230</sup> et il est très peu probable aujourd'hui que les USA reconduisent la procédure à l'identique. Les imprécisions dans la définition du champ d'application, de la gravité, de l'urgence, et l'exercice du principe de rétroactivité, ont encore amplifié les excès constatés en matière de poursuites judiciaires et de recours divers et variés sur le principe de responsabilité sans faute conjointe et solidaire. Les USA ont actuellement engagé une réflexion pour tirer les meilleurs enseignements de ces vingt ans d'expérience ; comment aborder les problèmes différemment, éventuellement préciser la réglementation pour réduire les recours contentieux, les délais et les frais qui en résultent ? Comment éviter de poursuivre, au nom de la responsabilité conjointe, des personnes n'ayant qu'une faible responsabilité, voire aucune, dans la pollution (par exemple les propriétaires de terrains résidentiels) ?

---

<sup>229</sup> en outre, les frais de fonctionnement du *Superfund* ont été considérables : 3500 agents de l'EPA (sur 17 000 que compte cette administration fédérale) ont été affectés exclusivement à l'activité du *Superfund*.

<sup>230</sup> le *Superfund Trust Fund* subsiste et reste disponible pour des interventions CERCLA.

## 2. Les Pays-Bas

Les Pays-Bas, qui, de générations en générations, ont arraché à la mer de leurs mains une partie importante de leur territoire national, ont culturellement une relation très forte à leur sol national et complètement différente de celle des autres pays. Dans ce contexte très spécifique, les Pays-Bas se sont fixés dès 1982 une politique ambitieuse en matière de dépollution des sols, dans laquelle l'Etat hollandais prenait systématiquement l'initiative dans une optique de "multifonctionnalité" généralisée : c'est-à-dire que les valeurs guides de dépollution étaient fixées, uniformément pour tout le pays <sup>231</sup>, à des niveaux suffisamment bas pour permettre que le site soit réaffecté à tout usage, habitations, école, jardin potager, etc. Bien entendu, cette politique s'est avérée extrêmement coûteuse pour l'Etat qui, après avoir préfinancé les remises en état exécutées à son initiative, a engagé de nombreuses procédures contre les responsables des pollutions pour le recouvrement de sommes dépensées, dont la plupart ont échoué. Cela s'explique par le fait que la loi hollandaise exigeait que l'administration démontre que le pollueur avait agi de façon illicite ; de plus, la jurisprudence avait statué que cette condition n'était systématiquement pas satisfaite pour toute pollution survenue avant 1975, puisque, à l'époque, ni l'Etat ni personne ne s'était encore suffisamment soucié de la pollution des sols.

Une nouvelle loi relative à la protection des sols est entrée en vigueur au Pays-Bas, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, qui repose sur le principe de l'assainissement volontaire, à l'initiative des exploitants et des propriétaires, complété par des possibilités d'injonction des pouvoirs publics comme moyen de pression. En cas d'intervention à l'initiative de l'Etat, les possibilités de recouvrement des frais engagés existent toujours ; elles ont été élargies en ce sens que l'exigence de la preuve du comportement illicite du pollueur n'est plus absolue, mais les conditions draconiennes fixées par les textes rendent cette ouverture de peu d'utilité en pratique pour améliorer les chances de recouvrement par l'administration.

Pour inciter au développement des opérations d'assainissement volontaire, l'Etat hollandais a soutenu la création de fondations privées dans chaque province, dites "BSB" (assainissement du sol) ; ces fondations sont chargées des inventaires des sites pollués, de la hiérarchisation des priorités, elles incitent et soutiennent financièrement les industriels concernés. Une fondation spécifique "SUBAT" a été créée à l'incitation de l'Etat, financée par les pétroliers, pour l'assainissement du sol des anciennes stations services.

L'autorité administrative provinciale (*Gedeputeerde Staten*) <sup>232</sup> quand elle a connaissance d'une pollution, peut enjoindre de prendre des mesures d'urgence de protection, délivrer des injonctions d'analyses et d'assainissement. La surveillance se fait à travers un réseau d'entreprises déclarées "potentiellement pollués", dont la liste est fixée par arrêté ministériel ; d'autre part, les maires sont tenus de communiquer les cas de sols pollués dont ils ont connaissance (puisque toutes les demandes de permis de construire doivent être accompagnées d'un rapport d'analyse des sols). La loi considère comme responsable toute personne qui exploite une entreprise sur le terrain ou a un droit sur ce terrain, (propriétaire, propriétaire d'un bail emphytéotique, locataire d'un immeuble à destination commerciale,...). Le propriétaire d'un terrain pollué peut recevoir injonction d'assainir une pollution qu'il n'aurait pas créée lui-même (même dans le cas d'une pollution " historique") ; la notion de propriétaire "innocent" est maniée de façon très restrictive : pour être reconnu "innocent" le propriétaire doit non seulement ne pas être lié, directement ou indirectement à la pollution, mais il ne doit pas non plus avoir eu un rapport juridique durable (par exemple locative) avec le responsable de cette pollution ; enfin, il n'est pas non plus reconnu "innocent" si au moment de l'acquisition il devait raisonnablement être au courant de l'état du terrain.

---

<sup>231</sup> dont on peut toutefois rappeler qu'il n'est guère étendu et géologiquement relativement homogène.

<sup>232</sup> ou dans les grandes villes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) le collège échevinal.

Le grand intérêt que l'Etat hollandais porte à la pollution des sols depuis vingt ans a infléchi les comportements des vendeurs et des acquéreurs : il n'y a plus aucune transaction sans diagnostic de sol, voire dépollution, les parties règlent de plus en plus ces problèmes de pollution des sols par voie contractuelle. De même dans les cas de location ou de bail emphytéotique, la pratique de bilans de sols en début et en fin de bail se généralise. Enfin, si la loi ne crée pas d'obligation d'étude et de dépollution en fin d'activité, la pratique s'en généralise. Par contre, face au stock résiduel des problèmes du passé, et en cours des procédures de liquidation judiciaire, les Pays-Bas sont dans la même situation que la nôtre, d'ignorance mutuelle du droit des faillites et du droit des sols, et donc en situation d'impasse face à l'impossibilité de financer les remises en état.

Les hollandais ont théoriquement abandonné le principe initial de multifonctionnalité, mais les décisions de l'administration fixant qu'un site est "propre" ou "pollué" s'appuient toujours sur des "tableaux de contrôle" de valeurs normatives de teneurs limites, souvent très sévères, établies élément par élément polluant, et uniformément pour l'ensemble du territoire. Une réflexion serait en cours, sur la base d'études de risques, pour distinguer les pollutions dites "évolutives", devant être traitées, des "pollutions stabilisées" pour lesquelles on chercherait à définir les conditions de compatibilité entre une pollution résiduelle du site et ses usages futurs.

Sur le plan plus général de leur politique environnementale, débordant le cadre strict de la remise en état des sols pollués, les Pays-Bas se sont engagés, depuis un peu plus de dix ans, dans une démarche de contractualisation des relations entre les autorités publiques, chargées du pouvoir de police, et les industriels. Au début des années 1990, le gouvernement néerlandais a fixé, au travers de plusieurs plans nationaux (NEPP : *National Environment Policy Plans*), un ensemble d'objectifs environnementaux devant être atteints par les industriels d'ici 2010. Dans ce cadre national, des négociations entre l'administration et les secteurs industriels ont permis d'établir des plans sectoriels (IETP : *Integrated Environmental Target Plan*) qui identifient les problèmes, fixent des programmes de réduction des nuisances et leurs calendriers ; ces programmes sectoriels étant ensuite déclinés au niveau des entreprises (*Company Environmental Plans*). L'ensemble de ces négociations aboutit à la signature d'accords sectoriels globaux (*Covenants*), sur la base desquels les autorités publiques aménagent le contrôle qu'elles exerçaient précédemment au titre de la police des installations : toute entreprise qui a adhéré à un *Covenant*, a donc adopté un *Company environmental Plan* et s'engage à communiquer périodiquement à l'administration un rapport détaillé sur les résultats de sa politique environnementale, a droit à une autorisation d'exploiter spécifique (*outline license*) qui tient compte des engagements qu'elle a volontairement souscrits et qui se borne à fixer les objectifs à atteindre <sup>233</sup>. L'administration n'est nullement dessaisie de son pouvoir contrôle, dont l'exécution est d'ailleurs plutôt améliorée par les rapports périodiques que doivent lui adresser les exploitants ; en cas de défaillance de l'exploitant, l'administration peut le sanctionner ou retransformer l'*outline license* en une autorisation classique.

Ce système néerlandais, qui a permis d'engager une démarche contractuelle sans que l'administration n'abandonne ses pouvoirs de police, nous paraît bien adapté aux problèmes environnementaux et tout particulièrement à la remise en état des sols pollués ; nous reviendrons sur ce point dans nos propositions.

### 3. L'Allemagne

L'Allemagne se préoccupe des questions de pollutions des sols depuis une vingtaine d'années ; en 1988, les allemands avaient déjà recensé plus de 40 000 sites de dépôts de déchets et près de 8 000 sites pollués par d'anciennes activités industrielles ; mais le problème a pris une nouvelle dimension pour l'Allemagne fédérale avec la réunification : environ 70 000 sites contaminés ont été recensés dans les

---

<sup>233</sup> les *outline licenses* peuvent également être accessibles aux entreprises qui, sans adhérer à un *covenant*, ont fait l'objet d'une certification ISO 14001 ou d'un enregistrement Eco-audit.

nouveaux Länder. Pour la réhabilitation de ces sites la République fédérale et les Länder avaient prévu de dépenser 10 milliards de DM de 1995 à 2000.

Jusqu'à très récemment les questions de sites pollués étaient réglementées pour l'essentiel par les Länder, avec des régimes très différents d'un Land à l'autre ; certains, comme le Land de Hesse, étaient cependant assez avancés. La loi de Hesse sur les sites contaminés a créé notamment une entité (*Atlaster-sanierungsgesellschaft*) dédiée à la remise en état des sites abandonnés, entité financée par les recettes provenant d'une taxe sur les déchets produits (entre 100 et 300 DM / t.).

Prenant un virage unificateur, l'Allemagne a adopté, le 17 mars 1998, une loi fédérale relative à la protection du sol contre les dégradations et à la réhabilitation des sites contaminés (BBG, *Bundesbodenschutzgesetz*), loi entrée en vigueur en mars 1999. Sur le papier, il s'agit là d'une pure merveille qui permettrait de régler toutes les questions que nous nous posons : définition des niveaux de pollution, suivant la méthode hollandaise sur la base de teneurs guides <sup>234</sup> ; partage des responsabilités, notion de propriétaire innocent ; codification des niveaux de dépollution et même des techniques de remise en état ; conditions de recouvrement des sommes engagées, etc.

Malheureusement, un entretien avec le haut fonctionnaire responsable de l'environnement du Land de Sarre, qui s'est, après l'exposé du dispositif, départi de l'autosatisfaction officielle pour répondre à nos questions avec une franchise qui le soulageait visiblement <sup>235</sup>, nous a révélé que l'application de tous ces beaux principes de la loi fédérale était sur le terrain dans une impasse complète, pour cause d'incohérence entre les diverses législations (eau, air, aménagement, faillites, etc.), de difficultés d'articulation entre les niveaux Länder et Fédération, et enfin, faute de moyens adaptés, aux plans juridiques et financiers, pour faire réellement payer les responsables désignés par la loi. Suivant les propres termes de l'intéressé "*la confusion est encore plus grande après l'entrée en vigueur de la loi fédérale, qu'avant, où l'on pouvait au moins avoir quelques moyens d'action, notamment à travers la loi sur l'eau*". Après ce témoignage convaincant, il nous est difficile de tirer à ce stade le moindre enseignement utile de l'expérience allemande.

#### 4. La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, comme en France, il n'existe pas de législation spécifique concernant les sols ; les problèmes de sols pollués sont donc abordés sous plusieurs législations différentes, d'une part, la loi de 1990 sur l'environnement (*Environmental Protection Act*, Part II-A introduite par la section 57 de l'*EP Act* de 1995), des lois spécifiques, d'autre part, sur l'eau (*Water Resources Act*, 1991), l'aménagement du territoire (*Town and Country Planning Act*, 1990). Sous toutes ces législations, l'administration peut, en cas de nécessité, adresser des injonctions de remédier, exécuter des travaux d'office et recouvrer les sommes engagées, auprès de l'exploitant, ou du propriétaire qui semble en pratique beaucoup plus systématiquement impliqué. Contrairement à l'Allemagne et aux Pays-Bas, la Grande-Bretagne travaille sur des principes analogues à ceux que nous utilisons et cherche à évaluer la nécessité de travaux de réhabilitation au regard des risques, réels ou potentiels, créés par le site et compte tenu de son usage, actuel et prévisible.

Les communes, et non l'Etat, sont responsables, et l'agence nationale d'environnement a essentiellement un rôle d'expertise et de recherche. Ainsi, le système anglais, sous la responsabilité des communes, est très souple : il n'existe pas d'obligation générale imposant la remise en état des sols ; la législation britannique ne comporte pas non plus de définition pour caractériser un sol pollué. La loi de 1990 avait prévu que les communes devaient établir des inventaires de sites pollués, mais devant la tempête de protestations soulevée par cette disposition, elle a été retirée en mars 1993. Au niveau national, l'Agence édicte simplement des "bonnes pratiques" de caractère non contraignant : valeurs guides, méthodologie

---

<sup>234</sup> qui ont demandé sept ans de travail à un imposant groupe d'experts.

<sup>235</sup> et qui a dû le surprendre lui-même autant qu'elle nous a étonnée.

de réalisation des études de risques, etc. En fait, tout se passe comme si la préoccupation unique de la puissance publique était de s'assurer que les risques d'effets néfastes sur la santé et la sécurité étaient convenablement maîtrisés, et que les anglais considéraient en pratique que les procédures civiles de droit commun, poursuites engagées pour "délict de nuisance" ou "délict de négligence" s'avéraient suffisantes pour sauvegarder les intérêts des personnes victimes d'une pollution.

On considère d'autre part en Grande-Bretagne que les divers textes législatifs existants sont adaptés au traitement des pollutions actuelles et futures, mais que les problèmes de sols pollués hérités du passé doivent faire l'objet d'une approche législative particulière. Depuis fin 1996, un important travail préparatoire est donc en cours sous la conduite du ministère de l'environnement <sup>236</sup> pour élaborer des textes d'application du nouveau régime instauré par l'*EP Act* de 1995 ; compte tenu de la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes en Grande-Bretagne, ces textes prendront la forme de recommandations (*guidances*) du gouvernement aux autorités locales et à l'agence nationale de l'environnement. Les projets de textes en cours d'élaboration, qui ont donné lieu à une très large consultation, qui préciseront les modalités d'identification des sites contaminés, les pouvoirs de l'*Environment Agency* et des communes pour prescrire des remises en état, les modalités de financement de ces travaux de réhabilitation et le régime des responsabilités encourues. Comme il n'existe pas non plus de dispositif réglementaire spécifique pour le financement de la réhabilitation des sites pollués dont on ne peut trouver de responsable solvable, ces textes donneraient aux communes de larges pouvoirs pour recouvrer les sommes engagées, elles pourraient être créanciers prioritaires dans les faillites et prendre automatiquement possession des sites pollués quand elles interviennent. Enfin, ces projets privilégient une approche "analyse des risques", le niveau de réhabilitation étant adapté à l'usage actuel du sol ("*suitable for use approach*"), laissant les propriétaires ou les aménageurs libres d'aller plus loin, à leurs frais, s'ils le souhaitent. L'objectif est une mise en application au 1<sup>er</sup> avril 2000.

## 5. L'Union européenne

Le Conseil de l'Europe avait adopté le 4 décembre 1992 une convention sur la responsabilité civile pour les dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement. La ratification de cette convention a été ouverte à Lugano depuis le 21 juin 1993, sans succès ; la France n'a pas ratifié cette convention, à l'instar de la majorité des Etats signataires, en raison de la rédaction, souvent trop générale et imprécise, de ce texte, et de la modification profonde du régime de responsabilité civile qu'il pourrait impliquer.

La Commission a publié en mai 1993 un Livre Vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement ; cette initiative a provoqué une assez large discussion, la Commission a reçu une centaine de commentaires et fait réaliser différentes études. Sur ces bases, en 1998, la DG XI, en charge de l'environnement, a diffusé un Livre Blanc qui est censé faire le point de l'avancement des réflexions sur ce même thème.

L'adhésion à la convention de Lugano a été pour le moment écartée. Les intentions affichées sont d'appliquer le principe "pollueur - payeur", d'internaliser les coûts environnementaux, d'inciter à consacrer les dommages et intérêts à la remise en état de sites pollués et de réduire les distorsion de régime existant entre les Etats membres en ce qui concerne les dommages écologiques, les dommages transfrontaliers et le traitement des sites pollués. Le projet de Livre Blanc propose l'adoption d'une Directive spécifique couvrant les dommages aux personnes et aux biens, les dommages aux ressources naturelles et le traitement des sols pollués.

Ce projet vise les personnes qui exercent le contrôle des activités polluantes, en souhaitant que les Etats imposent des modalités permettant d'éviter que la personnalité morale des filiales ne soit un obstacle, et que la responsabilité puisse remonter aux actionnaires ou aux administrateurs à défaut de capacités

---

<sup>236</sup> *Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions.*

financières suffisantes de la filiale. En outre, dans ce projet, les propriétaires pourraient être recherchés à défaut d'exploitants solvables.

Le projet allège considérablement la démonstration du lien de causalité et ses rédacteurs l'ont clairement orienté vers la limitation des défenses des responsables des pollutions, placés en situation de présumés coupables, dans la volonté affichée de faciliter les chances de succès des demandeurs. En cas de pluralité de responsables, la responsabilité serait conjointe, voire solidaire. On a déjà expérimenté les effets d'un tel régime de responsabilité aux USA. En outre, ce système déséquilibrerait le régime classique actuel de responsabilité civile, qui suppose un certain équilibre entre les moyens de droit ouverts aux plaignants et ceux que peuvent invoquer les responsables présumés, aboutissant à un régime de responsabilité quasi absolue, où le seul problème serait de trouver un payeur, sans se préoccuper outre mesure du respect du principe pollueur - payeur affiché initialement. La DG XI propose en contrepartie la mise en place d'un système d'assurance, ce qui relève de l'incantatoire car on ne voit pas très bien comment un régime d'assurance pourrait se mettre en place dans un tel régime de responsabilité déséquilibré.

Sur les dommages aux ressources naturelles le texte reste très superficiel ; enfin, il est confus sur la question, fondamentale en pratique, de la distinction entre sites pollués anciens et sites pollués futurs, et du recouvrement des procédures administratives et civiles.

Devant tant de difficultés et d'incertitudes, Bruxelles a tenu à préciser depuis lors que ce projet, qui avait certes le mérite de faire le point des réflexions de la DG XI, ne représentait cependant pas la position de la Commission (sic) ; laquelle a d'ailleurs adopté, le 9 juin 1999, une communication sur le marché unique et l'environnement qui ne fait aucune référence à ces travaux de la DG XI, et se limite à un ensemble de suggestions assez générales visant à « *consolider et développer davantage de synergies entre deux exigences légitimes des citoyens européens à savoir le bon fonctionnement du Marché Unique et une protection adéquate de l'environnement* », en mentionnant toutefois l'opportunité qu'il y aurait à « *publier une Recommandation sur la façon d'intégrer les considérations environnementales dans l'information financière* ».

Par contre, la Commission a engagé, à la lumière de l'expérience néerlandaise, une première démarche vers la conjugaison du réglementaire et du contractuel : dans une recommandation en date du 9 décembre 1996, la Commission a indiqué qu'il lui paraissait souhaitable que les Etats membres, pour mettre en œuvre les directives communautaires dans le domaine de l'environnement, puissent recourir à des accords prenant la forme de contrats de droit public ou de droit privé. C'est un premier pas, certes encore timide mais original et qui ouvre à notre avis une voie intéressante.

\*

Il se dégage, en conclusion de ce constat, une impression de relative confusion <sup>237</sup>.

Des efforts importants ont été accomplis depuis plus de dix ans, et tout particulièrement depuis 1996, dans une démarche active de concertation dont le comité DIS est le meilleur exemple d'application concrète. Ces efforts n'ont pas été vains, ils ont porté leurs fruits : en améliorant les connaissances sur l'existence et l'état de sites pollués, en faisant progresser les techniques de régénération des sols ou de neutralisation des pollutions, en permettant la réhabilitation effective de nombreuses friches industrielles, en engageant une démarche nouvelle sur les sites en activité afin d'éviter la reconstitution à l'infini de nouveaux stocks de "problèmes passés".

---

<sup>237</sup> que nous espérons être celle du sujet, fort complexe, et non celle de notre rapport.

Mais les acteurs, pouvoirs publics, industriels, collectivités, se sont heurtés à l'obstacle créé par l'amoncellement des problèmes de sols pollués hérités du passé. Du fait même de l'ancienneté de notre histoire industrielle, cet amoncellement est considérable et ces pollutions anciennes posent des problèmes souvent difficiles, tant techniques que juridiques. Face à une forte prise de conscience collective, il a fallu travailler avec les moyens existants, à savoir sur la base de la loi de 1976 et du décret de 1977. Ces textes n'ont pas été conçus initialement pour traiter ce problème de la gestion dans le temps des sites et sols pollués. Les correctifs successifs apportés à la loi et au décret, notamment en 1993, 1994 et 1995, n'ont pas réduit cet écart entre la lettre des textes et la nature des problèmes à résoudre sur le terrain et dans la durée. Du fait même de cet écart, les contentieux ont prospéré et la jurisprudence s'est construite d'une façon assez erratique. Cette multiplication des contentieux et ces incertitudes de la construction jurisprudentielle ont eu pour effet néfaste de faire naître de grandes craintes, même chez les opérateurs industriels responsables, et conscients de leurs responsabilités, précisément sur l'étendue exacte des responsabilités qu'ils pouvaient ainsi encourir. Quant à ceux qui l'étaient moins, ce flou leur a inspiré des tentatives de manœuvres dilatoires qu'ils ont pu souvent mettre en application et qui se sont révélées très efficaces.

Dans ce contexte juridique encore mal stabilisé, les procédures administratives, civiles et pénales, se trouvent en outre imbriquées de façon souvent confuse, ces divers compartiments du droit évoluant de manière autonome, en s'ignorant mutuellement. Ces circonstances ne sont pas de nature à faciliter le rapprochement et la conciliation, toujours nécessaires, des points de vue souvent antagonistes des divers acteurs : administration, industriels, collectivités, mandataires de justice.

L'administration doit répondre aux demandes de la société avec des moyens d'intervention forcément limités. Elle a cherché à faire jouer à plein les règles de police, ce qui est son rôle, et, pour travailler au moindre coût budgétaire, elle a également cherché à tirer parti des imprécisions de la loi en allant rechercher systématiquement la responsabilité des propriétaires, dans une démarche où le souci d'efficacité pratique, quant à la mise en sécurité des sites, fait passer au second rang la recherche équilibrée des responsabilités encourues par chaque acteur qu'impliquerait l'application du principe pollueur - payeur, pourtant toujours réaffirmé. Si cette démarche a pu avoir quelque efficacité, elle a également eu pour effet de générer des contentieux longs et dont l'issue reste incertaine dans l'état actuel des textes. D'autre part, alors que les problèmes de remise en état des sols sont posés, trop souvent et trop tard, au moment d'une mise en redressement ou d'une mise en liquidation judiciaires et pour tenter malgré tout de récupérer quelque chose en passant devant la masse des créanciers, l'administration a choisi d'avancer, dans le déroulement des procédures collectives, une qualification de sa créance fondamentalement inadaptée<sup>238</sup>. Cette démarche, qui peut se comprendre face à un problème pris de toutes façons trop tard, est sur le fond contre nature, alors que la pollution du sol remonte à des faits s'étalant sur de nombreuses années antérieures, et que c'est bien ce problème là qu'il faut traiter et dans cette chronologie. Les recours contentieux sont donc apparus sur ce point également, mais en toute hypothèse l'insolvabilité du responsable a le plus souvent réduit en pratique tous ces efforts à néant.

Les industriels, qui adhèrent volontiers, sauf pour le passé lointain, au principe pollueur - payeur, font observer que le jeu consistant à désigner comme responsable de la pollution d'ensemble d'un site celui des exploitants successifs qui a eu la malchance d'en hériter en dernier, sont fortement demandeurs de voir clarifier et limiter, dans le temps et en volume, les obligations mises à leur charge. Ils estiment que devrait leur être décerné un *quitus* pour l'avenir s'ils ont satisfait aux prescriptions préfectorales lors de la fermeture du site, et qu'une forme de prise en charge par la collectivité du passif historique est dans la logique du passé industriel du pays. Ils considèrent qu'on ne peut exiger d'eux qu'il remettent dans un état de virginité un terrain dont la vocation passée était industrielle. En l'absence d'une certaine clarification sur ces sujets qui fâchent, on n'évitera pas la persistance des contentieux, des arguties du

---

<sup>238</sup> rappelons que l'administration plaide pour un classement de ses créances de consignation à l'article art. 40, créance née après le dépôt de bilan, par opposition aux créances de l'art. 50, antérieures au jugement, qui constituent la masse.

genre de celle qui distingue les sols *polluants* des sols *pollués*, ni la persistance de certains comportements de dissimulation ou de fuite : face à un problème de pollution techniquement difficile ou financièrement onéreux, la dissimulation consiste pour un industriel à essayer de garder le plus longtemps possible la propriété d'un sol "à problèmes", dans le vague espoir d'attendre des circonstances plus favorables ( ? ) quant à l'engagement de sa responsabilité ou à son insolvabilité, la généralisation de telles pratiques risquant d'aboutir progressivement à un *mitage* du territoire par des friches privées ; la tentation du comportement de fuite consiste pour une maison mère à laisser survenir progressivement, voire à organiser délibérément, l'insolvabilité de la structure portant les problèmes de pollution des sols, en tentant de se mettre ainsi à l'abri du principe de l'imperméabilité des frontières des personnes morales posé par la loi de 1966 sur les sociétés commerciales, quitte à en faire d'ailleurs une interprétation peut être excessive. Ces comportements sont répréhensibles, mais en cette matière comme en d'autres il vaut mieux prévenir que guérir : les préoccupations qui sont causes de ces errements peuvent être entendues, mais il n'en reste pas moins que la clarification ainsi souhaitée n'est ni dans la lettre ni dans l'esprit de la loi de 1976, et que le sujet n'est donc pas facile à aborder.

Les collectivités ont un objectif prioritaire de reconquête de l'espace et d'aménagement de leur territoire, et la volonté permanente de requalifier les friches industrielles, généralement à des niveaux de dépollution plus exigeants que la simple remise en état « à usage industriel » des sols. Les collectivités, et leurs établissements publics fonciers quand ils existent, sont donc parmi les acteurs les plus motivés de la démarche de réhabilitation des sites ; ils pourraient l'être plus encore, mais ne veulent en aucun cas, en accédant à la propriété du sol, devenir juridiquement responsables de la dépollution.

Les mandataires de justice, administrateurs ou liquidateurs judiciaires, considèrent avec une certaine légitimité que leur responsabilité première est de gérer un redressement ou une liquidation. Comme ils sont en outre dans une situation où, par construction, les moyens financiers sont insuffisants, ils ne sont pas prêts à endosser *in extenso* la responsabilité de l'exploitant sur les pollutions des sols, pourtant clairement fixée à leur égard en application stricte du principe de continuité posé par la loi de 1976. Dans la pratique, ils acceptent généralement de financer les mises en sécurité car ils savent que leur responsabilité peut être engagée en cas d'accident sur le site, mais ils refusent le plus souvent de financer un diagnostic ou une ESR et sont parfaitement rétifs au financement des travaux de remise en état, dont ils estiment de surcroît qu'ils dépasseront les possibilités financières de la liquidation. Les différends entre les mandataires de justice et l'administration représentent une part très significative des contentieux engagés, et qui sont souvent parmi les plus difficiles et les plus longs compte tenu du savoir faire des dits mandataires en la matière.

Ce constat pourrait donner au problème l'allure définitive de la quadrature du cercle si nous n'avions pas détecté des "lieux de rencontre" où tous ces points de vue, divers et souvent antagonistes, des différents acteurs commencent à se frotter les uns aux autres afin de rechercher ensemble les solutions possibles. Tel a été l'apport positif du comité de gestion de la taxe DIS, relayé et prolongé par le groupe de travail « *sites pollués et recherche de responsabilité* » créé par le MATE, et par l'atelier juridique du Pôle de compétence « *Sites et sols pollués* » de la région Nord-Pas-de-Calais.

Ces rapprochements commencent à produire leurs effets ; c'est dans le cadre de ces contacts que le Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires, par une circulaire du 2 mars 1999<sup>239</sup>, a invité les mandataires de justice à se renseigner systématiquement auprès du débiteur sur la situation de son exploitation vis-à-vis de la législation sur les installations classées et à informer la DRIRE de l'ouverture des procédures judiciaires, avec les effets positifs naissants que nous avons déjà signalés.

Plus généralement, ces instances de rencontre et de travail ont permis de commencer à avancer dans la réduction des écarts, ou tout au moins de mieux baliser la voie que les différentes parties prenantes pourraient suivre ensemble, afin d'éviter de s'épuiser mutuellement en procédures contentieuses et de

---

<sup>239</sup> annexe 5.

pouvoir consacrer en priorité à la réhabilitation effective des sites pollués les moyens financiers qui peuvent et doivent y être affectés : en tout premier lieu les financements apportés par les industriels responsables de ces pollutions, ceux que les collectivités souhaitent affecter au développement et au renouvellement urbain, ceux de l'Etat enfin pour les problèmes dont l'échelle temporelle ou la nature justifie l'intervention de fonds publics.

## **Deuxième partie : les propositions**

Le constat qui précède a montré que :

- face à un phénomène certes difficile à appréhender, les problèmes étaient rendus souvent insolubles du fait du caractère trop tardif de leur mise en évidence ;
- du fait de l'efficacité limitée du droit des installations classées applicable, notamment (mais pas seulement) aux cas des pollutions anciennes (ce qu'illustre le caractère erratique de la jurisprudence), l'Etat éprouvait de grosses difficultés à mettre en cause les responsables ;
- du fait d'une mosaïque de droits enchevêtrés et pourtant ne parvenant pas à se rejoindre, les problèmes de réhabilitation des sols ne pouvaient aisément être appréhendés dans leur globalité ;
- qu'en conséquence l'administration se trouvait quasi mécaniquement entraînée à consacrer à la gestion des contentieux des moyens détournés de ce fait de l'action de contrôle et de prévention.

Il a aussi montré que la réflexion sur une politique efficace en matière de sols pollués est d'actualité dans la plupart des pays, et que certains, la Hollande en particulier, empruntent des voies nouvelles.

Nos propositions naissent de ces constats :

- elles visent en premier lieu à inciter à la prévention, et intégrer la gestion des passifs environnementaux dans le cycle de vie des entreprises ;
- elles tendent, bien sûr, à clarifier le droit applicable en matière d'installations classées, ce qui suppose une révision de la loi de 1976, et une très légère modification de la loi de 1985 sur les procédures collectives ;
- elles touchent aux pratiques administratives, pour les rendre plus efficaces et mieux adaptées à chaque situation ;
- enfin, elles suggèrent les moyens de retrouver des marges financières pour permettre la mise en œuvre d'une politique qui ne se limite pas à colmater les brèches *a minima*.

Les pages qui suivent exposent, dans cet ordre, les idées que six mois de mission nous ont permis de forger. En construisant ces propositions, nous avons gardé en tête quelques fils conducteurs simples :

- clarifier les responsabilités, et la nature des obligations de dépollution incombant aux acteurs successifs, et notamment aux entreprises ; leur responsabilité illimitée, dans le temps et dans l'ampleur des travaux susceptibles de leur être prescrits, est un facteur d'incompréhension de leur part, qui peut se traduire par des comportements de camouflage des problèmes et de fuite organisée devant des risques jugés excessifs ;
- simplifier les procédures, mieux armer les DRIRE, et inciter l'administration à jouer de la palette entière des possibilités d'action envers les responsables permises par les différents textes, et pas uniquement la loi de 1976 ;
- prévoir un dispositif adapté non seulement aux pollutions causées par les grands groupes industriels, qui, sous la pression conjuguée de l'administration et de leur propre souci d'image, tendront à s'autodiscipliner, mais aussi par de multiples PMI, dont tout porte à croire qu'elles représentent, pour demain, la source essentielle des dangers, dans un domaine où le risque encouru n'est pas lié à la taille de l'entreprise, mais à la nature de son activité ;
- prendre en compte l'existence d'un héritage industriel hélas déjà inscrit dans le sol, et qu'il faudra bien entreprendre de solder si l'on veut donner corps au concept de « développement durable », sachant qu'heureusement l'avenir se présente, dans un contexte de responsabilités clarifié, sous de meilleurs jours que le passé, et que l'on peut espérer ne pas voir le « stock » des problèmes se reconstituer au fur et à mesure qu'il sera traité ;
- enfin, tenter de promouvoir dans la clarté, sans renoncer aux prérogatives régaliennes de l'Etat, l'approche contractuelle, aujourd'hui conduite timidement parce qu'en contradiction avec les

textes ; elle seule paraît de nature à engager les acteurs dans des solutions qui englobent, mais dépassent, la seule problématique des sols pollués, pour traiter de l'aménagement du territoire.

En effet, la question de l'utilisation du sol se pose sur des échelles spatiales et temporelles qui dépassent l'emprise de son occupation par les entreprises industrielles ou de service : elle ne peut donc être abordée efficacement, et son approche d'ensemble ne peut retrouver sa cohérence, qu'à travers une problématique plus large concernant le réaménagement de l'espace dans une perspective de développement durable.

Cette observation peut paraître élémentaire, voire frappée au coin de l'évidence, ce n'est pourtant pas dans ce cadre que les problèmes ont été abordés et traités jusqu'à présent, et là se trouve certainement la première source des difficultés rencontrées.

L'amoncellement considérable de sols pollués hérités des activités du passé en constitue une seconde. Quand la collectivité nationale s'est décidée, il y a environ une génération, à traiter ces pollutions anciennes, parce que les activités humaines venaient se heurter aux capacités d'absorption des milieux naturels, parce que les préoccupations de la société avaient évolué, elle s'est bien naturellement retrouvée devant des problèmes souvent très difficiles, tant techniques que juridiques, par le simple fait que rien n'avait été préparé, que les choses avaient été laissées en l'état sur des dizaines d'années, voire depuis plus d'un siècle, et souvent abandonnées et oubliées.

Or effectuer ce travail important et difficile de solde du passé, et fixer les règles à suivre pour l'accomplir, sont les conditions préalables et nécessaires à la clarification du contexte général déterminant, pour le futur, la nature et l'ampleur des responsabilités et des obligations de chaque acteur face à la puissance publique. C'est pourquoi, quelque difficile qu'il soit et au delà de l'effet direct obtenu dans la réhabilitation des sols traités et la reconquête de l'espace, ce solde du passé est, en toute première priorité, une condition dirimante de la préparation de l'avenir sur des bases saines.

### **I. Inciter à la prévention et intégrer la gestion des passifs environnementaux dans le cycle de vie des entreprises**

Une des sources de difficultés majeures est, nous l'avons dit, la prise en compte beaucoup trop tardive, en fin de vie des entreprises ou des sites, du phénomène de pollution des sols. Les propositions qui suivent visent donc à fortement anticiper, à introduire la problématique et les coûts correspondants en cours du cycle productif, au lieu de les considérer comme une contrainte externe indépendante du processus de production.

Nous pensons qu'un tel changement d'angle de vision aurait en lui-même un effet déterminant, rendant accessibles des solutions qui deviennent hors de portée lorsque l'exploitation a cessé.

Certaines propositions ne supposent pas de modification préalable du cadre législatif. D'autres le requièrent.

## A. Dans le cadre législatif existant

### 1. Edicter des « bonnes pratiques »

En règle générale, aujourd'hui encore, en France, la genèse éventuelle d'un passif caché lié à l'état des sols ne fait pas partie des préoccupations des chefs d'entreprises ni de leurs commissaires aux comptes<sup>240</sup>. Il faudrait qu'elle le devienne.

Dans ce domaine, l'exemple doit venir des sociétés cotées. Ce sont leurs rapports qui sont examinés, tant par les analystes financiers que par les investisseurs et un certain public. Ce sont elles qui sont les plus sensibles aux obligations d'information des actionnaires selon les normes américaines, qui vont dans le sens de l'exhaustivité (pour les faits significatifs) et de la transparence.

La COB nous a affirmé qu'elle n'aurait pas de réticences à introduire une recommandation, valant en fait obligation à l'égard des sociétés cotées, dans le texte de son "Instruction". Cet alinéa nouveau, qui pourrait être inséré au point 4.1 ou 4.5 de l'Instruction COB, pourrait rappeler aux sociétés qu'il leur appartient, dès lors qu'elles exploitent, elles-mêmes ou leurs filiales, des installations susceptibles de provoquer des pollutions des sols, de mentionner de manière systématique, dans leurs rapports annuels sociaux et consolidés, leur appréciation, qualitative et, si possible, quantitative, sur l'état des risques encourus du fait des réglementations existantes, et notamment, en France, de la loi de 1976 sur les installations classées<sup>241</sup>. Ces indications pourraient prendre place dans un chapitre du rapport à consacrer à la gestion des risques environnementaux, dans lequel la société devrait en outre préciser la politique de management des sites qu'elle a adoptée (précautions prises, surveillance, fréquence des audits, indicateurs de performance,...). A ce jour, les données environnementales fournies dans les rapports annuels ou les rapports *ad hoc* sur l'environnement des principaux groupes ne reposent pas sur une méthodologie formalisée de recueil de l'information. Un réel progrès consisterait à normaliser le vocabulaire et les indicateurs quantitatifs, sous l'égide de la COB, pour assurer la comparabilité des informations publiées par les sociétés cotées.

Ces informations devraient trouver leur prolongement dans l'Annexe aux comptes où serait exposée la méthodologie d'appréciation des risques de l'espèce, la description des engagements pris en matière de dépollution des sites, et l'explicitation des éventuelles provisions figurant à ce titre dans les comptes. En particulier, si la société estime n'encourir aucun risque, elle devrait le mentionner d'une phrase explicite<sup>242</sup>. Si elle estime que le risque est déjà couvert, elle devrait également le préciser<sup>243</sup>. Figurant dans l'Annexe, ces informations entreraient dans la catégorie de celles qui doivent nécessairement être validées par les commissaires aux comptes. Il conviendra de dépasser les simples attestations qu'ils délivrent aujourd'hui sur les informations environnementales, pour aller vers des outils de contrôle normalisés des informations produites, et permettre qu'elles soient pleinement englobées dans la formalisation de la certification délivrée.

En définitive, il s'agit certes de faire prendre en compte, selon les règles comptables classiques, des risques qui sont souvent aujourd'hui oubliés tant qu'ils ne se manifestent pas concrètement par un arrêté

---

<sup>240</sup> cf supra, p. 14.

<sup>241</sup> afin de ne pas conduire les entreprises à devoir provisionner d'emblée à 100% les risques dont elle feraient état, cette obligation pourrait le cas échéant être présentée comme un changement de méthode comptable, permettant l'étalement de la provision à constituer.

<sup>242</sup> par une phrase du type : « nous avons examiné la situation des sols au regard des obligations légales et réglementaires en matière de prévention de la pollution ou de remise en état, et confirmons que l'exploitation des sites du groupe ne génère aucun passif de cette nature ».

<sup>243</sup> par une phrase du type : « nous avons examiné la situation des sols au regard des obligations légales et réglementaires en matière de prévention de la pollution ou de remise en état, et estimons les risques couverts par les dispositions prises ».

préfectoral de prescriptions ; mais il s'agit aussi, et de manière plus ample, d'inciter les entreprises et les groupes à avancer, par une démarche d'information sur leurs intentions et par la publication de véritables engagements sur leur politique vis à vis de la préservation de l'environnement, et, pour ce qui nous concerne ici, de la qualité des sols, dans la voie des *constructive obligations* évoquée au début de ce rapport.

La traduction comptable possible de telles obligations n'est pas encore claire<sup>244</sup>. Néanmoins, le concept commence à être officiellement abordé. La Commission européenne s'est récemment attachée à définir la *constructive obligation*, comme suit : « *Il existe un engagement de la part de la direction de l'entreprise d'engager les dépenses en question, par lequel la direction n'a pas la possibilité d'éviter d'engager les actions sur la base des déclarations de politique ou d'intention de l'entreprise ou compte tenu de ses pratiques environnementales passées. En conséquence, l'entreprise a indiqué aux autres parties qu'elle acceptait la responsabilité de prévenir, réduire, ou réparer les dommages à l'environnement* »<sup>245</sup>. Au delà de l'expression, qui reste à parfaire, la notion apparaît dans tout son intérêt.

Dans un second temps, et relayant l'action de la COB, la réglementation comptable édictée par le CRC après avis du CNC pourrait étendre l'obligation d'informer et de traduire dans le rapport, l'Annexe, et les comptes, à l'ensemble des entreprises installées en France et exploitant des installations classées.

## 2. Inciter à la généralisation des audits réguliers des sols

La qualité de l'information délivrée s'améliorerait, et gagnerait en pertinence, si elle était, de manière périodique pour chaque site concerné, étayée par la réalisation d'un audit environnemental, pouvant être complété, si nécessaire, par la réalisation d'une ESR. Par « audit environnemental », nous entendons un ensemble d'investigations légères, telles que pratiquées en première approche par les cabinets de conseil dans le cadre de préparation de transactions portant sur des terrains industriels (revue des méthodes et procédures visant au contrôle du fonctionnement du site et notamment aux rejets ou à la gestion des déchets industriels, examen des archives pour localiser les risques éventuels, lecture du courrier échangé avec les DRIRE,...).

L'audit du sol proprement dit, qui relève de l'expertise technique, consiste à réaliser une ESR, et à la compléter en fonction des résultats obtenus, par des investigations plus poussées. Elle tend à se répandre, mais, sauf demande expresse de l'administration, exclusivement à l'occasion de transactions portant sur des sites en activités ou sur lesquels un doute peut exister. Cette pratique est toutefois très récente : il suffit de rappeler ici la vente d'Orkem à Akzo-Nobel, effectuée sans audit et avec garantie de passif<sup>246</sup>. Néanmoins, l'un des freins à son développement, le faible nombre de cabinets ayant la compétence reconnue, s'estompe rapidement.

Notre sentiment est que l'audit du sol devrait également trouver sa place dans la gestion courante d'une entreprise soucieuse de ne pas laisser se développer des passifs cachés et par ailleurs, notamment dans le cas des PMI familiales, de préserver la valeur de son patrimoine foncier. Il pourrait faire partie, par

---

<sup>244</sup> de manière générale, les concepts comptables admis, matérialisés par des normes, évoluent. Ainsi, nous avons été informés d'un nouveau projet de norme FASB (*Accounting for obligations associated with the retirement of long life assets*) permettant, pour le cas d'installations devant être démantelées ou reconstituées en fin de vie, de constater dès l'origine une provision correspondant au montant des dépenses futures, avec une contrepartie égale à l'actif du bilan, en accroissement du coût de l'immobilisation, l'imputation en charges s'opérant au fil de l'amortissement comptable du bien. Cette formule n'est pas aisément transposable à la problématique de remise en état des sols, mais montre que la comptabilité sait trouver les voies imaginatives pour traduire des obligations de long terme. Rappelons aussi les nouvelles normes IASC, cf supra p. 17.

<sup>245</sup> cf : *Discussion paper concerning recognition, measurement and disclosure of environmental issues in the accounts and annual reports of companies, July 1999, DG XV ( revised working paper )* ; traduction littérale.

<sup>246</sup> cf supra p.70.

exemple tous les cinq ans, d'une politique affichée de prévention et de gestion des risques, conduisant à passer en revue de manière régulière et systématique l'ensemble des sites exploités.

Dans ce sens, l'aide financière publique à la réalisation d'un programme d'ESR, pour des PMI qui ne s'y livreraient pas spontanément, pourrait être envisagée. Les PMI sont aujourd'hui l'objet d'attentions de toutes sortes, des lignes budgétaires de multiple nature leur sont dévolues (aide à l'exportation ; aide à la création d'emplois ; aides à l'innovation,...). Or il est vraisemblable que la PMI se lancera spontanément plus volontiers dans l'exportation, l'innovation, ou l'embauche, qui sont partie intégrante de l'exercice de son activité, que dans l'auscultation de son sol <sup>247</sup>. Et pourtant l'expérience montre, et ce sera sans doute encore plus évident demain, compte tenu de la prise de conscience plus rapide chez les grands groupes, que c'est dans la défaillance des PMI à avoir prévu et ménagé les moyens d'une gestion protectrice du sol que se situe l'origine des dépollution qui, *in fine*, restent à la charge de la collectivité. Jusqu'à présent, cette voie a été écartée, y compris par le MATE <sup>248</sup>, comme étant par nature incompatible avec l'exercice d'un pouvoir de police administrative qui est supposé régenter *l'alpha et l'oméga* de l'action de l'Etat en matière de sites et sols pollués. L'idée sous-jacente était que, l'Etat ayant en ce domaine le pouvoir d'imposer, il ne saurait avoir la liberté de composer, encore moins la faculté d'assister. Mais jusqu'où peut-il légitimement imposer dans les faits ? C'est bien là toute la question. Des discussions ont d'ailleurs repris sur ce point entre le MATE et l'ADEME et nous la développerons nous-mêmes dans la suite de nos propositions.

### 3. Sécuriser au plan fiscal la constitution de provisions

Nous avons indiqué, en première partie, l'impossibilité de provisionner la remise en état du site en fin de vie dans les comptes de l'entreprise, sans risque fiscal, dès lors que le terme des travaux était éloigné et inconnu, et leur montant sujet à une appréciation trop ouverte.

Pour passer une provision fiscalement déductible, il faut un risque certain et une évaluation sérieuse. Un audit des sols conduit par un expert indépendant de l'entreprise, appliquant une méthodologie reconnue, et dont la compétence technique serait agréée par la DRIRE, peut en fournir l'assise.

Interrogée sur ce point, la direction de la législation fiscale estime en effet qu'un tel audit, concluant sur des recommandations de travaux à conduire dans un délai défini et pour un montant situé dans une fourchette significative pourrait constituer le support d'une provision. Au terme d'une durée à définir, si les travaux n'étaient pas effectués, la provision devrait évidemment être réintégrée. Ainsi, la pratique de l'audit des sols et la constitution de provisions pour effectuer les travaux qui en résulteront sont des mesures qui se complètent. L'audit est la condition de la provision, mais à l'inverse la faculté de passer la provision donne son efficacité opérationnelle pour l'entreprise au processus d'audit <sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> nous avons précédemment évoqué les prestations d'assistance fournies par le CETIM aux industries mécaniques en ce domaine, en précisant qu'elles risquaient de s'interrompre faute de financement, cf p. 19.

<sup>248</sup> L'ADEME avait prévu de faire figurer dans une plaquette de présentation de ses actions envers les entreprises, sous la rubrique " aide à la décision ", le cas des sols pollués. Le MATE s'y est opposé. Le problème des sols pollués est présent, de manière très *soft*, sous la rubrique du " management environnemental ".

<sup>249</sup> il nous a été suggéré à ce propos qu'il serait intéressant de chercher à bâtir des produits d'assurance adaptés à la couverture des marges d'incertitudes liées à tout exercice d'audit, piste que nous n'avons pas approfondie dans le cadre de nos travaux.

#### *4. Aller vers un rating environnemental*

La meilleure acclimatation possible d'une démarche de prévention et d'anticipation résulterait d'un développement de la certification ISO des installations classées, conduisant à une sorte de *rating* environnemental des sociétés. La norme ISO 14 001 permet d'élaborer, de manière pleinement significative au plan mondial, un «système de management environnemental», cohérent avec les procédures qualité ISO 9000 que les industriels ont déjà souvent adoptées. Ce système permet à l'entreprise de définir avec souplesse des objectifs dans les différents champs, dont celui de la préservation des sols. Il prévoit plusieurs possibilités de certification (allant de l'auto-évaluation à l'intervention d'organismes extérieurs, avec des missions plus ou moins étendues). Enfin, la démarche ISO peut être un cheminement souple, si l'entreprise le souhaite, vers la norme européenne plus contraignante «Eco-audit», laquelle suppose que le site est en permanence conforme à un certain standard et à la réglementation.

Cette évolution pourrait être encouragée, nous le verrons, par une approche nouvelle de la responsabilité dans le temps des exploitants au regard des sites fermés depuis une très longue période.

### **B. Dans un cadre législatif modifié**

#### *1. Rendre l'assurance responsabilité civile pollution obligatoire*

Nous avons évoqué brièvement en début du constat les limites de l'assurance en matière de pollution des sols. Néanmoins, l'assurance a bien des vertus. Elle débute toujours par une évaluation du risque, qui oblige à penser au problème et à poser les questions de prévention ; le mode de fixation des primes en fonction des risques potentiels pousse à réduire ceux-ci pour minorer celles-là. Avant que l'assurance ne produise ses effets réparateurs en cas de sinistre, elle a déjà joué son rôle en termes d'incitation à la prévention.

En posant ces quelques affirmations qui nous paraissent basiques, nous entendons contester l'opinion contraire, que nous avons entendue, selon laquelle l'assurance, en déresponsabilisant l'assuré, serait un facteur aggravant de risque. D'abord, techniquement, des systèmes de « bonus-malus » rétablissent un sens de la responsabilité à un point tel que, en matière automobile, les petits accidents sont réparés sans être déclarés. Mais surtout la démarche de l'assureur en matière d'installations classées ne peut pas être standardisée et faire l'impasse sur ce que chaque dossier a de spécifique. Contrairement aux autres volets de la responsabilité civile, ce ne peut être une assurance de masse : l'assureur ne se contentera pas d'encaisser sa prime et d'attendre la déclaration de sinistre pour se manifester. Le dialogue avec l'entreprise sera permanent. L'assureur sera le premier à inciter l'entreprise à adopter des « bonnes pratiques », et veillera à être informé de chaque étape de progrès dans le sens d'un management environnemental de l'entreprise. Il en sera un des aiguillons.

Un autre argument qui pourrait être opposé est que l'assurance, par la mutualisation des risques, s'oppose au principe sain « pollueur-payeur ». C'est en partie vrai, mais ce principe n'a pas de portée morale ou philosophique : il répond au besoin que toute réparation de pollution trouve son financement de manière équitable, sans mettre à contribution ceux qui n'y sont pour rien. Le pollueur assuré a payé, statistiquement, à travers ses primes. Et c'est bien la communauté des entreprises à risque, celles qui s'assurent contre la pollution, qui paient pour la réparer. Le principe pollueur-payeur est toujours appliqué, mais à l'échelle collective : toute la question est de savoir à quel niveau il est le plus efficace. La réponse nous paraît évidente si l'on songe à la disproportion entre l'ampleur possible du sinistre et la capacité financière réduite d'une entreprise isolée à le prendre en charge, a fortiori s'il s'agit de la PMI familiale naviguant entre les difficultés.

Ce qui paraît clair aujourd'hui, c'est que des entreprises qui n'ont ni la surface financière ni la compétence technique suffisantes font, par leur activité, peser des risques sur l'environnement qu'elles

ne pourront à l'évidence pas assumer en cas de sinistre. Il n'y aura donc aucune application du principe payeur-pollueur dans leur cas. La solution classique, celle que connaissent les DRIRE, c'est la liquidation. On pourrait même à la limite s'interroger sur le point de savoir si certaines activités ne sont pas hors de portée de trop petites entreprises. C'est bien le problème que l'on a voulu résoudre, dans des activités précises, par les « garanties financières ». Mais la difficulté de ces dernières est qu'elles ont vocation à couvrir toutes les charges, aléatoires ou pas. Parlant d'assurances, le risque est par définition plus limité.

Enfin, dernière objection et de taille, les assureurs eux-mêmes n'en veulent pas. Dans un sens, nous les comprenons : lorsque l'on fait profession de gagner sur les primes et de perdre sur les sinistres, mieux vaut librement choisir ses risques, et se limiter aux meilleurs. Mais cette vision peut manquer d'horizon. A terme, la pédagogie de l'assurance aidant, même les plus médiocres des entreprises auront renforcé leur sécurité et minoré leur risque : le progrès en ce sens sera d'ailleurs la condition de leur contrat.

De manière peut-être simpliste, mais qui suffit à nous convaincre, il nous apparaît que s'il est nécessaire de s'assurer pour conduire une automobile, alors qu'il est patent que cela n'empêche pas l'accident mais aide simplement les tiers et la collectivité à le supporter, il ne peut être absurde de devoir s'assurer pour conduire une activité qui peut se révéler à hauts risques pour l'environnement.

Mais surtout, l'intérêt de l'assurance en ce domaine est renforcé depuis qu'elle est étendue à la couverture des sinistres non encore révélés lors de la conclusion du contrat, mais imputables à un incident ou accident intervenu antérieurement et demeuré ignoré (par exemple la rupture d'une canalisation dans le sol)<sup>250</sup>. L'intérêt de cette extension est double : d'abord, en raison du facteur temps dans les phénomènes qui touchent le sol, une classe de sinistres qui aurait été écartée (tous ceux pour lesquels l'incident d'origine a déjà eu lieu, mais qui ne se sont pas encore traduits par une pollution) peut dorénavant être couverte ; ensuite, et surtout, la conclusion du contrat entraîne de manière systématique un audit du sol, voire un traitement réparateur, pour que le « point zéro » de départ de l'assurance soit parfaitement clair. Bien entendu, les pollutions déjà présentes ne seront pas assurées, mais elles auront au moins gagné à être identifiées, et suivies séparément dans leurs effets.

Nous pensons que l'idée ne serait pas rejetée par les organisations professionnelles d'entreprises, autrement que par une réaction de forme classique à l'encontre d'une nouvelle obligation pesant sur leurs mandants.

Mais nous n'avons pas étudié, au plan technique, les modalités d'introduction de l'obligation d'assurance. La question serait bien entendu à approfondir sous bien des aspects. Il faudra en particulier veiller à la cohérence entre la rédaction des arrêtés préfectoraux et les clauses des contrats exonérant l'assureur en cas de non respect de l'arrêté, pour que l'assurance ait effectivement une consistance. Il faudra spécifier les relations entre la DRIRE et les assureurs, puisque les travaux de remise en état qu'ils supporteront devront répondre aux prescriptions préfectorales visant l'exploitant ; il s'agira notamment prévoir les solutions à des désaccords entre l'expertise de l'assureur et celle de la DRIRE. Pour solutionner le cas des sinistres de pollution pouvant survenir dans des entreprises qui, bien que tenues de le faire, n'auraient pas acquitté leurs primes et seraient de facto non assurées, un système de fonds de péréquation comme il en existe dans l'assurance automobile pourrait être instauré. Les compagnies d'assurance se trouvant en concurrence face à des clients industriels, il n'y aurait pas lieu a priori de redouter les dérives qu'à connu le système « catastrophes naturelles »<sup>251</sup>, mais il conviendrait cependant d'y rester attentif. Il faudra enfin définir si le contrat doit être limité à la couverture du risque

---

<sup>250</sup> pollution dite « graduelle », qui se distingue de la pollution « accidentelle » (cas où l'accident survient postérieurement à la conclusion du contrat), et de la pollution « chronique » (causée par les *process* historiques sans que survienne un incident particulier, cette dernière n'étant pas assurable).

<sup>251</sup> quant à un prélèvement tout à fait excessif de frais de gestion, qui a été dénoncé mais non encore corrigé.

de pollution des sols ou s'étendre à l'ensemble des risques environnementaux de l'entreprise, point qui sortait du champ de notre analyse.

## 2. Introduire un système « d'assurance-épargne-pollution »

Si l'idée d'assurance RC pollution obligatoire ne plaît guère aux assureurs, celle de « l'assurance-épargne-pollution » les attire particulièrement. A juste titre, puisque c'est leur idée.

Celle-ci a été avancée à l'occasion de la loi de 1994 sur les garanties financières et au vu des difficultés que son application suscitait. En accord avec l'AFB, la FFSA a imaginé un système qui serait mieux à même de répondre à la question posée : comment permettre aux entreprises d'apporter une garantie sur leur capacité de faire face à leur obligation de remettre en état les sites pollués en fin d'exploitation ?

Le contrat passé par l'entreprise avec un assureur ou un banquier serait du type « assurance-vie », donc géré par capitalisation, et comprendrait la désignation de l'Etat en qualité de bénéficiaire de l'épargne constituée. Etant définitivement sorties du patrimoine de l'entreprise, les sommes ainsi investies n'y retomberaient pas en cas de procédure collective. En fin de vie du site, l'Etat pourrait faire effectuer les travaux sur les fonds correspondants <sup>252</sup>.

Un tel système est séduisant, car il répond clairement au besoin, sans nécessiter, dès le début de l'exploitation, la constitution des garanties. Il est opérationnel dans le cas d'entreprises déjà productives, installées sur des terrains dont la pollution est déjà évidente (et que l'assurance RC ne pourraient pas couvrir). Il entraîne sans conteste la déductibilité fiscale des primes lors de leur versement.

Bien entendu, de nombreux aspects du mécanisme seraient à approfondir, et des choix à opérer. Citons, sans être exhaustifs :

- l'option d'introduire un système facultatif, ou, au moins dans certains cas, obligatoire ;
- le caractère fixe ou ajustable des versements selon les résultats annuels ;
- la faculté de céder le contrat avec l'installation (qui semble souhaitable) ;
- la possibilité que les assureurs couvrent, dans le cadre de tels contrats, un certain risque d'insuffisance du capital acquis par rapport aux besoins de la dépollution, en échange de la conservation d'une fraction à leur profit au cas inverse <sup>253</sup> ;
- l'utilisation des surplus financiers éventuels par rapport aux besoins réels de travaux.

Sur ce dernier point, il nous semble logique qu'une fraction à définir d'un éventuel surplus puisse revenir à l'entreprise (ou à ses ayant droits), bien qu'elle s'en soit préalablement dessaisie. La formulation juridique le permettant reste à trouver, mais pourrait par exemple être une renonciation de l'Etat sur les sommes correspondantes, lesquelles seraient bien entendu taxées au droit commun chez les bénéficiaires. Dans l'intérêt même de ces derniers, ce retour de l'excédent ne devrait pas être complet, faute de quoi il risquerait fort de ne jamais exister, la perfection en matière de réhabilitation n'ayant pas de limites. Une fraction, par exemple 50%, devrait donc rester acquise à l'Etat, et être affectée <sup>254</sup> au traitement des sols des sites dont la dépollution est à la charge de la collectivité. Il y aurait là, pour la détermination des travaux, une incitation de l'administration à la modestie, ou du moins à la mesure, dont les responsables de l'entreprise cotisante auraient la retombée.

---

<sup>252</sup> il ne faut évidemment pas exclure que la maîtrise d'ouvrage puisse rester à l'entreprise, lorsqu'elle est en mesure de l'exercer (ce devrait être le cas hors procédures collectives). L'Etat se bornerait alors, classiquement, à prescrire et à contrôler. La formulation juridique adéquate est à déterminer pour que l'entreprise puisse faire payer les travaux sur les fonds qui seront devenus, en fin de contrat, propriété de l'Etat.

<sup>253</sup> possibilité évoquée par la FFSA, qui nous paraît toutefois présenter la complexité de mêler l'approche « capitalisation » et l'approche « dommages » dans un même concept d'assurance.

<sup>254</sup> directement ou non ; cet aspect est évoqué infra, p. 131.

D'autre part, l'acceptation du régime de déductibilité fiscale des primes serait plus difficile à justifier en cas de possibilité de retour intégral des excédents aux bénéficiaires. Sur ce point, nous devons par ailleurs faire état du premier sentiment, exprimé de manière informelle par la direction de la législation fiscale, selon lequel la contrepartie de la déductibilité devrait être le caractère obligatoire du système. Nous sommes réservés sur cette approche, et pensons qu'elle devrait pouvoir évoluer. L'obligation induirait un contrôle administratif lourd, la nécessité de fixer des seuils annuels par entreprise, etc. Surtout, nous ne voyons pas le lien entre la déductibilité et l'obligation. Il ne s'agit pas, pour l'entreprise, d'un moyen d'épargne déguisé qui serait défiscalisé, puisque, dans notre exemple de répartition du solde, 50% de la fraction des capitaux non utilisés pour satisfaire aux injonctions préfectorales seraient perdus pour l'entreprise, donnant ainsi au système une bien piètre performance financière en termes de placement. S'il est adopté, il y a toutes chances que les versements seront ajustés pour ne laisser aucun excédent faisant retour, mais plus probablement un manque. C'est dire que le problème ne serait pas entièrement réglé. Mais il ne fait guère de doute qu'il s'agira bien de la manière de s'acquitter d'une charge, qui, et en tant que telle, devient obligatoire lors de l'arrêt de l'installation. Que les versements soient fiscalement déductibles, même s'ils sont fixés à la discrétion de l'entreprise, ne nous paraît donc pas constituer une anomalie.

On peut évidemment s'interroger sur le caractère incitatif d'un tel système pour l'entreprise, dès lors qu'il ne serait pas rendu obligatoire<sup>255</sup>. Pourquoi payer à fonds quasi perdus aujourd'hui, alors que l'on peut attendre, en tendant le dos, la fin de l'exploitation du site, voire la liquidation de la société ? Cette question peut recevoir plusieurs réponses. D'abord, pour une entreprise soucieuse de faire face à ses obligations, cette voie serait financièrement la plus douce, puisque passant par la progressivité de la constitution du capital *ad hoc* (dont le montant soustrait de l'entreprise serait réduit par la capitalisation), et par la déductibilité fiscale des versements. Rappelons que pour une entreprise qui n'exploite qu'un site, et qui le ferme, les bénéfices taxables ont disparu lorsqu'il s'agit de réaliser les travaux. Si la société exploite plusieurs sites, le plan serait évidemment commun aux différentes installations classées, les excédents au titre d'un site étant reportés sur les autres dans le cadre d'une gestion globale sur longue période, toutes les installations n'étant *a priori* pas stoppés en même temps. Enfin, corrélativement à la conservation d'une fraction d'un éventuel surplus au bénéfice de l'Etat, et à hauteur correspondante, l'entreprise serait protégée contre d'éventuels travaux complémentaires qui pourraient lui être demandés dans l'avenir. Nous préciserons ce point plus tard, en évoquant l'épineuse question du *quitus*.

Pour les exploitations soumises aujourd'hui à constitution des garanties financières dont nous avons vu les limites en termes de faisabilité (et les risques en cas de non renouvellement), un tel plan d'épargne pourrait être une alternative. Elle serait dans ce cas obligatoire (à défaut de garanties).

## **II. Clarifier le droit applicable**

Le constat nous a conduit à détailler des imperfections du dispositif législatif ou réglementaire applicable, qu'une jurisprudence hésitante ne permet pas de combler. Sans changer la philosophie de base du système juridique de 1976, des améliorations peuvent lui être apportées. Mais certains concepts législatifs pourraient aussi évoluer.

---

<sup>255</sup> s'il l'est, se pose la question de l'évaluation des montants annuels de versement et de la cible de capital à atteindre dans un temps donné, qui sont des questions redoutables.

## A. Lever les ambiguïtés et combler les failles de la loi de 1976

### 1. Clarifier les responsabilités au regard de la remise en état

En matière de responsable, et à la lettre, la loi de 1976, nous l'avons souligné avec force, ne connaît que l'exploitant. De ce fait, les procédures visant d'autres personnes physiques ou morales que le titulaire de l'autorisation sont susceptibles d'être attaquées avec succès devant la juridiction administrative. Même si celle-ci donne raison au préfet, la situation n'est pas satisfaisante : la responsabilité reconnue par les tribunaux ne saurait rester affaire de décisions au cas par cas dont les fondements n'auraient pas été explicitement fixées par la loi. Or la formulation selon laquelle « à défaut d'exploitant présent et solvable »<sup>256</sup> le détenteur peut être recherché par *substitution* jurisprudentielle construit, sans base légale, un système de responsabilité qui ouvre une insécurité majeure sur les transactions immobilières portant sur les sols industriels, car un propriétaire, quel que soit son niveau personnel d'implication, sera recherché ou non en fonction d'un facteur qui lui échappe complètement : l'absence ou la présence d'un exploitant solvable.

Nous pensons donc que la loi doit être plus précise sur le cas du propriétaire. Mais elle doit également prévoir une définition plus large de l'exploitant que le seul titulaire de l'autorisation, pour couvrir les cas, fort nombreux, où l'installation est à l'arrêt depuis longtemps, et où les transformations affectant la personne morale qui a exploité le site, par le jeu normal des restructurations industrielles, l'ont rendue méconnaissable. Il s'agit de savoir, en quelque sorte, ce qu'il est advenu de l'exploitant, ou plus exactement *qui* il est devenu. Il s'agit aussi de pouvoir mettre en cause l'actionnaire s'il déborde de son rôle et se comporte en exploitant de fait<sup>257</sup>.

En conséquence, nous suggérons que la loi de 1976 soit clarifiée par l'adjonction d'un article établissant les identités possibles du « responsable » susceptible d'être visé par des prescriptions de police administrative. L'article 23, ensuite, serait modifié pour nommer de manière générique « le responsable » au lieu et place de « l'exploitant ».

Le « responsable » devrait être :

-i) en cours d'exploitation de l'installation qui est source de pollution du site<sup>258</sup> : *l'exploitant en titre ou l'exploitant de fait*<sup>259</sup>, ce dernier terme visant tant l'exploitant sans titre régulier que l'actionnaire de l'exploitant en titre se comportant en exploitant de fait ; si la même installation a été opérée par plusieurs exploitants successifs, les exploitants précédents ne pourraient être recherchés si le dernier d'entre eux leur a régulièrement succédé en qualité d'exploitant autorisé ou déclaré<sup>260</sup> ;

---

<sup>256</sup> cf : arrêt Zoegger, supra, p. 42 à 44.

<sup>257</sup> rappelons que dans sa rédaction, la loi de 1976 se prête difficilement à la prescription directe vis à vis de l'actionnaire en sa qualité d'exploitant de fait, qui ne peut être visé que par assimilation, et non directement en vertu du texte. Les hésitations à l'occasion du cas Elipol/Elf/Montchanin, même si elles pouvaient avoir aussi d'autres causes, l'ont bien montré. A contrario, le TA d'Amiens a accepté des prescriptions visant un actionnaire à 99% dans le cas Auxilor, cf p. 46.

<sup>258</sup> le site étant entendu au sens restrictif, par exemple celui d'un atelier fabricant le produit à l'origine de la pollution. Si le site est cédé à un autre exploitant qui en change la destination, celui-ci n'est pas « exploitant du site » au sens où nous l'entendons, et c'est bien le premier, en tant qu'ayant exploité l'installation polluante, qui doit être recherché. Ceci est conforme à la jurisprudence, notamment à l'arrêt « La Quinoléine », qui a fait date.

<sup>259</sup> rappelons que le « ou » est bien ici dans son acception pleine, qui n'est pas dans le sens exclusif, ce qui inclut la possibilité de s'adresser à l'un, à l'autre ou aux deux simultanément.

<sup>260</sup> conformément à la jurisprudence constante. Les relations entre eux relèvent du juge civil.

-ii) après la fermeture de l'installation ayant pollué le site : *l'ancien exploitant en titre ou l'ancien exploitant de fait* <sup>261</sup> ; en cas de transformation de cette personne morale par absorption, *la société absorbante* ; par fusion, *l'entité nouvelle fusionnée* ; par scission, *la personne morale ayant repris la branche d'activité dont relevait l'exploitation classée* <sup>262</sup> ; le « droit de suite » ainsi décrit serait transmissible au gré des restructurations successives, sans limitation du nombre de générations ;

-iii) après la fermeture du site et sous réserve que les personnes physiques ou morales visées à l'alinéa précédent aient disparu ou soient insolvables, *le propriétaire « impliqué »* ; par ce terme, nous entendons :

- le propriétaire du terrain (ou du bâtiment) donné en location à l'exploitant pendant la période précédant l'arrêt de l'installation, et qui a retiré, sous forme de loyers, un avantage financier du fait de son fonctionnement (sans qu'une durée minimale soit requise) ;
- le propriétaire du terrain acquis après l'arrêt de l'installation, mais qui, informé de la pollution existante (en application de l'article 8-1 de la loi de 1976) a réalisé une transaction à un coût sensiblement inférieur au prix de marché du fait de cette pollution ;

-iv) après la fermeture du site, mais à titre principal et non plus subsidiaire, *le propriétaire responsable*, défini comme :

- le propriétaire ayant acquis le terrain après arrêt de l'installation, et qui changerait la destination du site consécutivement à une modification du POS, elle-même postérieure à l'arrêt de l'installation <sup>263</sup>.
- le propriétaire ayant acquis, dans le cadre d'une liquidation judiciaire, un terrain grevé d'une contrainte permanente de surveillance.

Les propriétaires ou détenteurs n'entrant pas dans ces catégories seraient présumés « innocents », et ne pourraient être recherchés au titre de la loi de 1976 <sup>264</sup>. A contrario, cette définition engagerait la responsabilité des collectivités locales rachetant pour le franc symbolique des terrains pollués avec l'intention de les faire réhabiliter aux frais de l'Etat.

## 2. Sécuriser le changement d'exploitant

Le constat a montré une incroyable lacune de la loi : après avoir obtenu une autorisation d'exploiter une installation classée, notamment au vu de sa « *capacité technique et financière* » à conduire son projet, le titulaire peut sans contrainte céder le site, et l'autorisation avec, à un repreneur de son choix, même incapable et impécunieux. On rétorquera que la DRIRE, au moins sur le point des capacités techniques, pourrait ultérieurement s'en apercevoir et édicter des prescriptions correctrices. En pratique elles ont toutes chances d'arriver trop tard, à l'occasion précisément d'un incident qui aura alerté l'administration. De plus, l'ancien titulaire, ayant eu un successeur régulier au sens de la loi, ne sera plus responsable.

---

<sup>261</sup> avec la même définition de l'exploitant de fait qu'à l'alinéa précédent.

<sup>262</sup> en cas d'éclatement d'un site en successeurs multiples, chacun devient responsable des pollutions relatives à la fraction de l'activité maintenue qu'il contrôle.

<sup>263</sup> cette dernière formulation, qui peut paraître complexe et peu fondée à ce stade de notre propos va bientôt s'éclaircir, cf infra, p.107

<sup>264</sup> ce qui n'exclut pas qu'ils puissent l'être devant le juge judiciaire par la voie de la responsabilité civile générale.

Nous pensons que cette anomalie doit absolument être corrigée. Il suffit de prévoir une disposition combinée dans la loi et le décret, au demeurant parfaitement logique, selon laquelle l'autorisation ne vaut que pour le titulaire à qui elle a été décernée. Le successeur aurait donc, préalablement à la transaction, à obtenir une autorisation en propre, sur la base d'un dossier évidemment allégé puisque ne touchant pas à la substance de l'installation mais à l'identité de son nouveau responsable. Cet examen viserait à s'assurer que le repreneur possède, lui aussi, les capacités techniques et financières requises.

Nous pensons que ce dispositif devrait être d'application stricte, et concerner également toute modification du statut juridique ou de l'actionnariat <sup>265</sup> d'une personne morale titulaire d'une autorisation. Ainsi, les transferts de sites entre sociétés d'un groupe devraient faire l'objet d'une autorisation formelle, permettant de contrôler que les capacités, tant techniques que financières, ne sont pas amoindries au passage, et que ne se dessine pas cette évolution, dénoncée notamment par notre lettre de mission, conduisant à loger, dans une coquille juridique sans surface, les sites à problèmes à la veille de leur fermeture. Il en irait de même, bien entendu, en cas de restructurations industrielles conduisant le site à changer de groupe de rattachement.

Il nous a été objecté que ce dispositif serait très lourd à gérer pour les DRIRE, l'exemple du transfert des titres miniers, effectué avec un retard notable, étant un précédent fâcheux. Néanmoins, sans porter de jugement sur la capacité générale de l'administration à améliorer sa réactivité, nous observons qu'il s'agirait en l'espèce d'une procédure partielle et plus légère que la procédure d'instruction générale. Une autre objection entendue, en sens inverse, tient au caractère trop peu sécurisant du dispositif, alors qu'il faudrait aussi surveiller qu'à tout moment la capacité financière de l'exploitant autorisé subsiste réellement. Cette préoccupation serait justifiée dans l'idéal, mais, le mieux étant comme souvent l'ennemi du bien, elle nous paraît viser ici trop haut et serait assurément aujourd'hui excessive. Enfin, il nous a aussi été suggéré d'introduire une obligation (qui se substituerait au verrouillage de la capacité financière liée au changement d'exploitant) consistant à subordonner toute nouvelle autorisation, en cas de transfert, à la réalisation d'une ESR. Cette contrainte ne nous paraît pas justifiable par le seul souci d'alléger les charges des DRIRE en alourdissant les obligations qui pèsent sur les acteurs économiques, même si l'évolution en ce sens est souhaitable, devrait être appuyée, et d'ailleurs se développe spontanément, comme nous l'avons déjà souligné.

### *3. Mieux fonder en droit la faculté de prescrire des travaux en cours d'exploitation*

Nous avons rappelé, au début du diagnostic, que les ESR, fondées sur l'article 18 du décret de 1977, semblaient, hormis cas d'accident, d'incident ou de non conformation aux arrêtés autorisant l'exploitation, la limite de ce que les DRIRE pouvaient faire prescrire. S'il s'avérait nécessaire de passer à des travaux, la couverture législative de l'article 6 pourrait être considérée insuffisante. Dès lors que nous accordons une forte priorité à toutes les actions préventives, il serait utile de saisir l'opportunité de l'aménagement de la loi, par ailleurs indispensable, pour sécuriser ce point.

Il suffirait de citer en complément à l'article 6, après la mention de l'inobservation des conditions d'exploitation : « ou dans tout autre cas où les intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> se trouveraient menacés ».

### *4. Clarifier le statut du passif environnemental en cas de procédure collective*

La querelle du rattachement des créances de consignation à l'article 40 ou 50 a été longuement exposée. Il appartient aux tribunaux judiciaires d'en juger, en cas de désaccord entre l'administration et le liquidateur. C'est ce qui est en cours dans le litige opposant, maintenant en cassation, l'Etat à Me

---

<sup>265</sup> dès lors que cette modification serait significative, et en excluant des cas requis ceux de l'augmentation de capital, qui accroît la sécurité.

Bourguignon<sup>266</sup>. Nous avons, à plusieurs reprises, exprimé des réserves sur la position prise par l'Agent Judiciaire du Trésor. Il est maintenant temps de les synthétiser et de les justifier pleinement.

Un axe majeur de nos propositions est de remonter globalement vers l'amont la problématique de la pollution des sols ; de cesser d'en faire une affaire de *l'après-exploitation*, pour en faire une préoccupation permanente de l'entreprise *en exploitation*. Ce que nous proposons en matière de *bonnes pratiques*, d'évolutions comptables, fiscales, d'assurance responsabilité civile, de mécanisme d'épargne-pollution, tout, absolument tout, va dans ce sens. Il serait dès lors totalement incohérent de notre part d'adhérer à une théorie d'un passif naissant après le jugement de faillite. Le passif est nécessairement *né* avant, même s'il prend formellement corps, en tant que *titre de créance*, qu'après. Mais souvenons nous que, pour être déclarée, une créance ne doit pas nécessairement avoir donné lieu à un titre.

Par ailleurs, pour garder les chances d'appeler en comblement de passif un actionnaire qui se serait comporté en gestionnaire de fait de la société exploitante (et pas forcément en exploitant de fait de l'installation classée, ce qui relèverait de la procédure administrative de la loi de 1976<sup>267</sup>), la créance doit être inscrite au titre de l'article 50. Les jugements en ce sens ne sont pas très fréquents, mais ils existent, et même dans des cas où tant la gestion de fait que la faute paraissent bien bénins au regard des pratiques usuelles des groupes<sup>268</sup>. Certains juristes, pourtant farouchement attachés, notamment dans le prétoire, au respect strict de l'autonomie des personnes morales, laissent percer leur sentiment sur ce que pourrait être l'évolution jurisprudentielle en ce domaine<sup>269</sup>. L'Etat aurait tort de faire une croix par avance sur de telles perspectives, en faisant établir au plus haut niveau, celui de la Cour de Cassation, la position inverse, celle du rattachement à l'article 40, qu'il défend.

Nous suggérons donc que l'Agent Judiciaire du Trésor retire son pourvoi dans l'affaire Bourguignon, pour ne prendre ni ce risque, ni le risque, alternatif, de se voir désavoué.

Par contre, l'impossibilité pratique de produire des créances au liquidateur dans le délai de deux mois créé une situation absurde, qu'il faut réformer. L'article 50 de la loi de 1985 sur les procédures collectives devrait donc être aménagé. Il devrait traiter explicitement des créances nées des passifs environnementaux, les qualifiant ainsi définitivement, tout en renvoyant à l'article 40 pour les mesures spécifiques d'urgence de mise en sécurité, clôture, et gardiennage du site, nécessaires à écarter tout danger pendant la période consécutive à l'arrêt. Pour ce qui concerne la remise en état, l'article 50 devrait préciser que l'évaluation pourrait être donnée à titre provisoire, et dans le délai d'un an. Cette disposition aurait certes pour effet de ne pas permettre en théorie la clôture des procédures avant ce terme en cas de sols pollués. En pratique, si les éléments d'analyse sont simples, les chiffres pourraient évidemment être fournis plus rapidement.

Nous rappelons ici que la voie de l'article 215 de la loi de 1985, permettant au juge-commissaire de la liquidation de requérir du Trésor public une avance de fonds remboursable en qualité de frais de justice, pourrait sans doute permettre de débloquer des situations fréquentes, celles dans lesquelles la dépollution n'ayant pas été faite, le terrain ne peut être vendu par le liquidateur, et la procédure ne peut

---

<sup>266</sup> cf supra, p. 50, 51.

<sup>267</sup> rappelons à cet égard la distinction faite par le consultant de l'ADEME dans le cas de la décharge de Montchanin, cf p. 62.

<sup>268</sup> cas, à notre avis, du BRGM, pour lequel, d'ailleurs, comme nous l'avons dit, la créance environnementale n'a pas été présentée au liquidateur, cf supra p. 67.

<sup>269</sup> par exemple : « on peut penser que la jurisprudence pourrait être tentée de retenir la responsabilité du groupe en matière de créances de remise en état, en utilisant les mécanismes ci-dessus [l'apparence, la faute, la notion de dirigeant de fait]. Née d'une obligation d'ordre public, la réparation du dommage écologique revêt une importance telle que les tribunaux pourraient être sensibles au souhait exprimé par l'administration de rechercher, lorsque cela paraît indispensable, la responsabilité du groupe pour pallier les déficiences d'une des filiales », in « Droit des installations classées », Jean-Pierre Boivin, éditions Le Moniteur 1994, p.339.

se clore<sup>270</sup>. Dans cette hypothèse, l'initiative appartient certes au juge. Mais l'Etat pourrait faire savoir, dans les cas qui s'y prêtent, qu'il n'y est pas défavorable. Il est même à remarquer que dans ce cas, l'Etat gagnerait simultanément sur tous les tableaux : le sol serait dépollué ; la créance, étiquetée par nature article 50, ouvrirait la possibilité de mettre en cause l'actionnaire ; enfin l'Etat, bénéficiant du privilège des frais de justice, serait néanmoins remboursé avant même les créances de l'article 40.

Quant à la contradiction intrinsèque entre une procédure de liquidation, par nature temporaire, et la nécessité de prévoir des mesures permanentes de surveillance d'une pollution traitée par confinement, nous suggérons de la traiter, lorsque les circonstances s'y prêtent, par un versement libératoire à l'acquéreur du site représentant la valeur actuarielle de 20 années de charges correspondantes. Dans ce cas, le nouveau propriétaire entrerait dans la catégorie des *propriétaires responsables* précédemment définis. Le versement serait réalisé sur les fonds de la liquidation. Au cas inverse, si le terrain ne trouvait pas acquéreur en raison de l'absence ou de l'insuffisance de versement libératoire, il deviendrait propriété de l'Etat, qui aurait la charge des mesures de surveillance, et qui pourrait toujours tenter de le revendre ultérieurement avec la servitude attachée.

### 5. Clarifier le niveau d'exigence des objectifs de dépollution

En posant le principe selon lequel l'exploitant remet son site « *en un état tel que ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet* », le décret de 1977 ne pêche assurément pas par excès de précision. D'ailleurs, tous les articles traitant des prescriptions qui peuvent être imposées par arrêté préfectoral utilisent la même formulation. De plus, nous l'avons souligné au départ, les intérêts protégés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi sont eux aussi définis de façon très vague, ce qui donne, au moins potentiellement, des pouvoirs sans claire limite aux préfets. Nous avons vu que certains en usent (cas Akzo Nobel<sup>271</sup>), et que par ailleurs le tribunal, s'il est saisi par l'exploitant visé, peut parfois trouver des prescriptions excessives, et les annuler (cas Zillardt Staub notamment<sup>272</sup>). Mais même en dehors de ces cas extrêmes, l'ampleur de l'incertitude sur ce qui peut être prescrit sans être jugé excessif par la tribunal reste considérable. Rien n'empêche aujourd'hui un préfet d'exiger d'un industriel une dépollution d'un site pour le rendre apte à recevoir l'affectation la plus délicate, par exemple, pour quoi pas, une aire de jeux pour enfants, si tel est bien le projet d'utilisation qui se profile, au prix d'une modification du plan d'occupation des sols<sup>273</sup>.

Cette incertitude sur le niveau de dépollution qui sera *in fine* demandée est sans doute, dans l'ensemble du dispositif, ce que les industriels comprennent et acceptent le moins bien. D'autant plus d'ailleurs que l'Etat peut toujours y revenir, que la notion de *quitus* est totalement absente de la loi et de son application, et qu'après s'être plié à de premières demandes, l'ancien exploitant n'est pas à l'abri, des années ou des décennies plus tard, de devoir recommencer, ne serait-ce que si le site change d'affectation et que le niveau de dépollution atteint précédemment n'est de ce fait plus le bon.

Rappelons la position très restrictive du MEDEF, limitant la dépollution effective aux seuls sols « polluants »<sup>274</sup>, ce qu'un de nos interlocuteurs a illustré par la formule « *pourquoi dépolluer si la pollution ne présente pas de risque d'extension ?* ». La question est en effet fondamentale, et la réponse qui lui est apportée fait, selon son sens, toute la différence entre une acceptation généralisée d'une pollution contenue et une politique active de reconquête des sols. Ceci étant, rappelons aussi que dans les cas adaptés, le confinement organisé de la pollution est une manière acceptable de la traiter, qui ne doit pas se confondre avec l'acceptation passive de la pollution telle qu'elle se produit (qui serait selon

---

<sup>270</sup> cf supra, p. 52.

<sup>271</sup> cf supra, p. 70.

<sup>272</sup> cf supra, p. 37.

<sup>273</sup> bien que la loi et le décret soient muets à cet égard, les circulaires du MATE ont établi que la dépollution doit être prescrite en cohérence avec l'utilisation future du site.

<sup>274</sup> cf supra p. 23.

nous contraire aux termes de la loi).

Les législations étrangères ont dans leur ensemble pris le virage consistant à tenir le plus grand compte de l'usage habituel du site, à fort juste titre à notre avis. La partie telle qu'elle se joue en France manque de règles claires. D'ailleurs, nous l'avons souligné, faute de savoir où sera mise la barre de la dépollution, comment provisionner ? Anticiper est la fonction première des chefs d'entreprise, anticiper est pour notre sujet un axe majeur de progrès comme nos premières propositions l'établissent. Or l'incertitude, qui empêche d'anticiper, est ici institutionnalisée.

Nous proposons donc que le droit applicable soit sur ce point rectifié, et qu'un principe simple guide à la fois l'administration et les industriels quant au niveau de remise en état à leur imposer. Nous l'énonçons ainsi : la dépollution demandée à l'exploitant devrait être adaptée à l'utilisation du site pour un des usages prévus, pour ce site, par le plan d'occupation des sols (POS) *en vigueur* au moment où l'installation était encore en exploitation.

Il nous a été fait remarquer que, même ainsi précisé, le niveau de dépollution n'est pas clairement défini, une même catégorie d'usage selon le POS (artisanat, zone commerciale,...) pouvant conduire à des exigences de dépollution variables en fonction du devenir précis de chaque site (par exemple la dépollution du terrain d'assiette pour un installer un commerce alimentaire est différente de celle requise pour implanter une station-service). La formulation que nous proposons permet de caler l'exigence, immédiate ou future, sur le niveau maximal des exigences possibles pour un classement donné au POS, et en toute hypothèse peut constituer un guide de travail pour l'administration et une référence pour l'élaboration de la jurisprudence.

Dépollué à ce niveau, le site pourrait être cédé. Il appartiendrait à l'acquéreur, quel que soit son statut, industriel, promoteur, collectivité locale <sup>275</sup>, d'endosser les conséquences, en terme de dépollution complémentaire, d'un changement ultérieur d'affectation du site qui ferait suite à une modification du POS. Dans ce cadre, et pour la « tranche » de dépollution complémentaire nécessitée par le changement d'usage, le propriétaire serait donc un *propriétaire responsable*, celui que nous avons défini par ce mot en traitant de l'aménagement de la loi en matière de responsabilité <sup>276</sup>. Bien entendu, un tel changement pourrait être le fait non seulement du premier acquéreur, mais de tout autre lui succédant en cette qualité dans le temps.

Même ainsi balisé, le champ possible des arrêtés visant l'exploitant resterait large, du fait de l'absence de normes de références définissant ce que doit être l'adéquation d'un site avec un usage donné, notion d'ailleurs évolutive dans le temps. Cette absence, dont nous avons expliqué les raisons par le choix, parfaitement pertinent, de l'analyse de risque comme approche du problème de pollution des sols, pose néanmoins concrètement des problèmes aux DRIRE. Nous reprendrons ce point en traitant de l'évolution souhaitable des pratiques administratives.

Il est toutefois un acteur qui ne devrait pas tomber dans la catégorie des propriétaires *responsables* tels qu'ils ont été définis deux alinéas plus haut : l'établissement public foncier. Sa technique d'intervention sur les friches, en vue de les requalifier, suppose qu'il les rachète. Mais sa finalité n'est pas de les conserver, seulement de les porter pour le compte d'une collectivité, ou d'un autre acquéreur, qui aura des projets d'aménagements et qui constituera la « sortie » du portage financier. L'EPF n'offre l'hospitalité de son bilan qu'en transit. En règle générale, d'ailleurs, sa mission ne comportera pas de transformation d'usage pouvant par elle-même générer un besoin complémentaire de dépollution

Notons d'ailleurs que les établissements publics fonciers rachètent les terrains à des prix évalués par les services des domaines prenant en compte les contraintes du sol, mais pas le coût de dépollution, qui ne

---

<sup>275</sup> à l'exception des établissements publics fonciers, voir immédiatement infra.

<sup>276</sup> cf supra, p. 103.

leur incombe pas. Nous ne sommes pas favorables à la suggestion, qui nous a été faite par certains interlocuteurs, selon laquelle les EPF pourraient systématiquement prendre en charge, contre somme libératoire *ne varietur*, les frais de dépollution (y compris les aléas pour le futur) aux lieux et places des industriels (l'idée sous-jacente étant qu'ils gèreraient ce risque par la loi des grands nombres appliquée aux terrains dont ils prendraient la responsabilité, gagnant sur ceux-ci ce qu'ils perdraient sur ceux-là). Il nous semble en revanche à la fois possible et souhaitable que les EPF puissent participer à des « tours de table » appliqués à des projets précis, dans le cadre d'accords contractuels clairs liant les parties, comme nous le proposons infra <sup>277</sup>.

#### 6. Assurer la « traçabilité » des pollutions résiduelles dans les procédures d'urbanisme

Imaginons la situation suivante : un site est remis en état à un niveau de dépollution minimale, supposant des restrictions d'utilisation ou l'interdiction d'accomplir certains travaux, par exemple creuser des fondations ; l'ancien propriétaire cède son site, en prévenant son acheteur de la restriction d'usage, en vertu de l'article 8-1 de la loi de 1976. Cet ancien exploitant, parfait à tous égards, peut même avoir remis à son acheteur copie de l'arrêté qui le visait. Rien ne prouve ni ne permet même d'espérer que celui-ci fera de même avec son successeur quand, *x* années plus tard, il revendra son terrain ; ni que le l'acheteur de deuxième main le fera à son tour et ainsi de suite. Au bout de quelques transactions, la restriction est oubliée, et pourtant le danger n'a en rien disparu.

Ce cas n'est pas d'école : c'est la situation normale, sauf à établir par arrêté particulier des servitudes d'utilité publiques (SUP), et de les inscrire au POS, comme le permet l'article 7-5 de la loi de 1976 <sup>278</sup>. Cette procédure, qui suppose une enquête publique, est administrativement très lourde, et bien qu'elle soit la seule recommandée par le MATE, nous avons vu qu'elle n'était guère utilisée <sup>279</sup>. La simple restriction d'usage ne donnant pas lieu à SUP, improprement appelée servitude privée <sup>280</sup>, n'est pas en tant que telle un élément qui s'impose au POS, dont la révision peut donc entraîner, dans une zone donnée, le reclassement en terrains constructibles d'emprises concernées par des restrictions. Sur ces terrains, un nouvel acquéreur obtiendra sans difficulté son permis de construire, d'ailleurs de toute bonne foi et en ignorance des dangers, là même où le préfet avait édicté dans son arrêté de travaux des interdictions à certains usages.

La solution simple et efficace serait que la contrainte d'utilisation du terrain soit inscrite au fichier de la publicité foncière, tenu par les conservations des hypothèques. Aucun acte de cession ne pourrait l'omettre. Quelques DRIRE s'y sont essayées, mais ont renoncé, sans trop d'ailleurs comprendre pourquoi cette inscription, manifestement utile, leur était refusée. La réponse est simple : les textes régissant la publicité foncière prévoient de manière limitative les actes qui doivent ou peuvent être portés en inscriptions <sup>281</sup>. L'article 36-2° du décret 55-22 du 4 janvier 1955 dispose que sont publiées « *les décisions administratives concernant des immeubles déterminés et tendant à limiter l'exercice du droit de propriété (...)* », ce qui est bien le cas des arrêtés préfectoraux précisant des restrictions d'usages ou de travaux. Mais cet article renvoie, pour application, à l'article 73 du décret du 14 octobre 1955, qui cite dix cas d'actes administratifs entrant dans cette catégorie, mais pas les restrictions liées à la pollution du sol. En réalité, une mention explicite n'est pas nécessaire, puisque l'article indique, avant d'énumérer les cas, « *il en est ainsi notamment :* », ce qui indique clairement que la liste n'est pas limitative. Néanmoins, il serait plus clair de mentionner de manière explicite dans cet article le cas des

---

<sup>277</sup> cf p. 125 et suivantes.

<sup>278</sup> cf supra, p. 26.

<sup>279</sup> à ce jour, France entière, la SUP n'a dû être utilisée qu'une dizaine de fois.

<sup>280</sup> ce terme recouvre normalement la servitude dont est grevée un terrain de laisser un droit de passage, d'accès, de surplomb ou d'enfouissement à un tiers.

<sup>281</sup> respectivement les articles 28 à 36 du décret 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière pour les actes qui doivent l'être, et l'article 37 du même texte pour ceux qui le peuvent.

arrêtés préfectoraux portant, pour des motifs liés à la pollution du sol, des restrictions d'usage ou de travaux sur un bien immobilier, terrain ou construction.

\*

Les propositions qui précèdent ne modifient pas la philosophie générale du dispositif juridique existant en matière de sols pollués. Mais nous avons la forte conviction qu'elles le sécurisent, le rendent plus efficace, et qu'à ce titre, elles constituent le minimum de ce qu'il convient d'entreprendre. Certaines conséquences devraient en être déduites quant à la pratique administrative, que nous verrons plus loin. Mais nous souhaitons, au delà de ce socle de réformes, proposer aux pouvoirs publics une construction complémentaire qui suppose un infléchissement de certains concepts fondateurs de la loi de 1976. C'est cela que nous allons maintenant exposer.

## **B. Faire évoluer les concepts législatifs**

Abordons quelques questions difficiles : le *quitus*, la *prescription*, la démarche contractuelle.

### *1. La question du quitus pour l'avenir*

Dans les mesures juridiques que nous venons de proposer, nous avons abordé, de manière partielle et détournée, la question d'un éventuel *quitus* que l'administration pourrait donner à l'exploitant : ce point, ou plutôt son absence, étant de ceux qui suscitent de vifs regrets de la part des industriels, nous nous faisons, l'espace d'un instant, leur interprètes. Que disent-ils sur le fond ?

D'abord, qu'une responsabilité sans limite dans le temps n'a guère de précédent, sauf en matière pénale, pour les crimes contre l'humanité. Nous n'en sommes évidemment pas là. Le fisc oublie très vite, dans la plupart des cas en trois ans ; le constructeur donne une garantie décennale ; le droit civil connaît la prescription trentenaire. Si des limites ont été posées dans le temps, c'est certes pour des raisons pratiques, liées à la difficulté de traiter des litiges trop anciens, mais c'est aussi parce que, sauf à transmettre la responsabilité de génération en génération, la vie elle-même a ses limites. Pour les personnes morales, qui se transforment, et de plus en plus vite, conserver une vision claire de la filiation des responsabilités devient une épreuve difficile. Qu'une sorte d'épée de Damoclès soit suspendue au dessus de son bilan, pouvant la conduire de manière aussi récurrente qu'imprévisible à remuer, encore et encore, le sol qu'elle-même ou un ancêtre a un jour pollué, conduit l'entreprise à la désespérance<sup>282</sup>. Il n'y a pas vraiment de Sisyphe heureux.

Ensuite, la situation peut devenir ingérable. Si le terrain a changé d'affectation, a été construit, ou est tout simplement occupé par un tiers qui s'y active, y faire intervenir d'autorité un ancien occupant sorti du fond des âges a quelque chose de surréaliste.

Enfin, et surtout, puisqu'il est admis que la dépollution est fonction de l'usage, et si l'ancien exploitant a réalisé à la lettre les travaux prescrits, ce dont il lui est donné acte par un procès-verbal de récolement, à quel titre peut-on venir le rechercher ensuite pour lui demander toujours plus ?

A ces interrogations (ajoutons cette incompréhension) des industriels, nous avons déjà répondu par une proposition, qu'après mûre réflexion nous avons logée dans le noyau dur des rectifications juridiques à entreprendre : limiter la responsabilité de l'ancien exploitant à la dépollution nécessaire pour les usages du sol prévus par le POS en vigueur pendant la phase d'exploitation du site<sup>283</sup>. Nous aurions certes pu

---

<sup>282</sup> et pour les moins scrupuleux peut conduire à des comportements de camouflage des problèmes et de fuite, comme des montages permettant d'esquiver leur responsabilité en domiciliant les problèmes résiduels de pollution dans une structure insolvable.

<sup>283</sup> Cette position lève l'objection qui nous a été paradoxalement opposée par un responsable patronal à l'idée

limiter la portée temporelle de cette proposition, en ne visant que l'arrêté de travaux pris à l'occasion de l'arrêt de l'installation, et non les éventuels arrêtés ultérieurs<sup>284</sup>. Mais, ainsi amputée d'une partie de sa logique, une telle mesure, permettant de caler simplement les premiers travaux exigibles de l'exploitant, sans que rien n'interdise ensuite, au fil des affectations du terrain, de venir lui demander d'en réaliser d'autres, aurait été peu efficace, car peu incitative à le conduire à accomplir ce premier pas<sup>285</sup>. L'expérience montre en effet que les premiers travaux peuvent être prescrits parfois longtemps après l'arrêt de l'exploitation, à l'occasion d'une transaction, d'une plainte, ou tout simplement du hasard. Or il faudrait parvenir à une réhabilitation du sol au plus près de l'arrêt de l'installation. Si l'on accepte qu'en s'y pliant l'industriel s'exonère ensuite des conséquences d'évolutions futures, on met en place un levier potentiellement puissant.

Passer de notre proposition à un *quitus* complet ne nous paraît pour autant pas possible. La première prescription de travaux peut n'avoir pas tout prévu, même pour un usage donné du sol ; les réalisations, même conformes aux prescriptions, peuvent s'avérer insuffisantes pour atteindre l'objectif de dépollution visé ; le degré d'exigences de notre société quant à la sécurité sanitaire s'accroît. Pour ces diverses raisons, nous proposons de régler comme suit la question du *quitus* pour l'avenir :

i ) l'industriel déclarant régulièrement la cessation de l'activité du site, et produisant le mémoire requis par la réglementation, ne pourrait se voir demander par le préfet qu'une remise en état correspondant à un usage du sol prévu par le POS en vigueur lors de l'exploitation. Les travaux étant effectués, toute modification ultérieure du POS conduisant à un changement d'usage ne pourrait plus être un motif pour exiger de lui, ou des personnes morales qui lui ont succédé, de nouveaux travaux ;

ii ) toutefois, si les travaux réalisés s'avéraient dans le temps insuffisants pour conduire à une utilisation conforme à celle qui les avait justifiés, soit en raison de l'inadaptation des prescriptions, soit de lacunes dans leur exécution (non détectées lors du récolement), soit enfin de l'évolution aggravée de la même pollution qu'il s'agissait de réduire, la responsabilité de l'exploitant d'origine (ou des personnes morales qui lui auraient succédé) pourrait de nouveau être engagée par l'administration ;

iii ) sur ce principe du maintien d'une responsabilité de l'industriel, il en irait de même si les exigences sanitaires, et le progrès des connaissances conduisent l'administration à décider que le niveau de dépollution précédemment visé pour le même usage n'est plus adapté, et qu'il y a lieu de procéder à une dépollution complémentaire. Il serait toutefois légitime, dans ce cas, que l'administration accepte une certaine forme de partage des coûts, selon des dispositions à définir;

iv ) enfin, l'industriel ne se conformant pas à la réglementation, c'est à dire ne déclarant pas la cessation d'activité du site, et ne produisant pas le mémoire à l'appui, ne bénéficierait pas de ces dispositions restrictives de responsabilité. Il pourrait, en tant que pollueur, quelle qu'ait été, depuis la fin de l'exploitation, l'évolution du POS et de l'affectation du terrain, et sans limite de temps, être recherché pour effectuer les travaux de remise en état au niveau requis par l'utilisation effective du site, au moment où la pollution est découverte.

---

de *quitus*, selon laquelle l'administration, pour se couvrir, serait conduite à exiger lors de la clôture d'un site une dépollution maximale.

<sup>284</sup> lesquels auraient donc pu viser le même ancien exploitant à l'occasion d'un supplément de dépollution rendu nécessaire par un changement ultérieur d'affectation du terrain.

<sup>285</sup> on objectera qu'il n'est point besoin d'être incitatif au respect de la loi, qui par nature s'impose à tous en l'absence d'incitation. Cela est fondamentalement exact au plan théorique, mais c'est l'objet même de notre débat : que vaut, en pratique, une obligation légale qui ne parvient pas, même avec une forte mobilisation administrative, à s'inscrire dans les faits ? Nous reprendrons cette problématique de la contrainte et de l'acceptation infra.

Notons que les points ii, iii, et iv) ci dessus conduisent à limiter la responsabilité première de celui que nous avons précédemment appelé le *propriétaire responsable*<sup>286</sup>. Il resterait toutefois en cause à titre subsidiaire<sup>287</sup>, et pourrait alors être recherché, en particulier si les travaux qu'il réalise sont cause du réveil d'une pollution anciennement stabilisée.

Notons enfin qu'un éventuel surplus dégagé par un compte « d'assurance-épargne-pollution » serait, à hauteur de la fraction conservée par l'Etat<sup>288</sup>, mobilisable pour répondre, sur fonds publics aux obligations ultérieures qui pourraient être imposées à l'ancien exploitant dans les conditions qui viennent d'être précisées.

## 2. La question de la prescription pour le passé

Ce sujet, symétrique du précédent, est la vraie pierre d'achoppement entre l'Etat et le MEDEF, qui le considère comme le scandale<sup>289</sup> à l'état pur. Le raisonnement des industriels est simple : comment peut-on imputer aux entreprises d'aujourd'hui une responsabilité, qui relèverait souvent d'entités disparues, et qui surtout n'était pas *causée* au moment des faits ? Dès lors que les exploitants de l'époque croyaient de bonne foi bien faire en « *déversant leurs produits dans le sol plutôt qu'à la rivière, ce qui constituait objectivement un progrès* »<sup>290</sup>, et de surcroît le faisaient sans que l'administration y trouve à redire, comment le reprocher aux entreprises d'aujourd'hui ? A faute collective, réparation collective, donc pour le compte de l'Etat. D'ailleurs, ajoutent-ils volontiers en relevant le menton, qui a profité des décennies de croissance industrielle, si ce n'est avant tout la collectivité nationale ?

Ce type d'argument prouve au moins une chose : il est difficile de faire comprendre, même à des interlocuteurs du plus haut niveau, que le principe pollueur-payeur n'est pas la sanction moralisatrice d'une faute, mais le moyen jugé équitable de répartir une charge, qui aurait dû être logiquement internalisée par un entrepreneur qui a trouvé son compte en la générant, et qui ne l'a pas été.

Evidemment, c'est dans le cadre des restructurations industrielles décidées par l'Etat actionnaire, se traduisant par des dévolutions de terrains pollués à des entreprises qui n'ont jamais, ni leurs ancêtres, exploité les sites, que ce type de responsabilité historique est le plus mal supporté.

Dans la foulée du raisonnement, les industriels considèrent volontiers que toute pollution du sol produite avant que l'Etat n'ait fixé des règles, c'est à dire avant la loi de 1976, devrait être le lot de la collectivité nationale. Une prescription on ne peut plus simple du passé : ce qui trouve son origine avant juillet 1976 ne concernerait plus les entreprises.

Nous pensons que cette solution n'est pas envisageable. Nous n'avons d'ailleurs strictement aucune idée de l'addition qui serait ainsi imputée à l'Etat, et bien entendu ceux qui la proposent ne s'en sont guère souciés. Sur un site donné, au passé industriel lourd, faire la part de la pollution antérieure ou postérieure à 1976 relèverait du tour de force ou de la loterie conduisant à des contentieux aussi difficiles que ceux que nous connaissons. Enfin, rien ne justifierait qu'un industriel qui a pollué hier, qui pollue aujourd'hui, et qui polluera demain soit amnistié pour la fraction de sa pollution relevant du passé.

Nous pensons néanmoins que le sujet de la prescription ne peut être évacué ; qu'il n'est peut-être pas d'une ampleur si considérable, en raison des phénomènes naturels de stabilisation, voire de résorption

---

<sup>286</sup> supra, p. 107.

<sup>287</sup> à défaut d'exploitant (au sens large, incluant les successeurs).

<sup>288</sup> en francs courants.

<sup>289</sup> au sens étymologique du *skandalon* grec (το σκονδολον : piège placé sur le chemin, obstacle destiné à faire tomber), mais aussi tout simplement de *scandale* au sens courant.

<sup>290</sup> cette phrase a été prononcée devant nous.

spontanée, des pollutions très anciennes, qu'il s'agit surtout, dans certains cas, de ne pas réveiller par des travaux malvenus. Nous proposons en conséquence d'adopter la position suivante :

i ) pour toutes les installations encore exploitées après l'entrée en vigueur de la loi de 1976, aucune mesure de prescription d'ordre général n'est à prendre en compte : les industriels connaissaient parfaitement leurs obligations <sup>291</sup> ;

ii ) pour les installations qui ont cessé leur activité antérieurement, et indépendamment de l'affectation donnée au terrain d'assiette (friche conservée par l'entreprise ou ses successeurs, cession pour aménagement, lotissement, etc...), une période de *vérité* serait ouverte par la loi pour 10 ans. Pendant cette période, les anciens exploitants <sup>292</sup> déclareraient les sites en cause et signaleraient les risques potentiels de pollution qui pourraient résulter de l'activité de l'époque. Dans ce cadre, les DRIRE seraient chargées d'examiner chaque cas, au cours de la période, et de définir, en fonction des résultats de l'analyse des risques, et de l'affectation actuelle des sols, si des investigations et travaux sont nécessaires, ou si des restrictions d'usages non édictées à ce jour doivent l'être. Bien entendu, les inventaires en cours de réalisation pourraient être utilisés à cette fin. Une aide financière aux ESR pourrait être accordée, et également un partage du coût des travaux serait retenu <sup>293</sup> à condition que les industriels s'engagent dans le cycle des bonnes pratiques pour les sites qu'ils exploitent actuellement. L'administration pourrait piloter la charge financière et les délais de réalisation <sup>294</sup> en définissant les travaux, en fonction de l'urgence réelle, ou en établissant des interdictions ou restrictions d'usages (à inscrire, évidemment, à la publicité foncière).

A l'issue de cette période de vérité, la loi de 1976 (aménagée comme nous l'avons proposé pour permettre de poursuivre non seulement l'ancien exploitant mais ses successeurs) reprendrait tous ses droits, et les pollutions anciennes qui viendraient à être découvertes postérieurement sans que les installations en cause aient été déclarées au cours de cette période décennale devraient être traitées sans aucun concours financier de l'Etat, et sans limite dans le temps.

Nous pensons qu'un tel dispositif introduirait une cohérence entre le *quitus* et la prescription, ouvrirait une fenêtre de régularisation pour le passé que les industriels ne pourraient ignorer de bonne foi, et justifierait, ce délai écoulé, une rigueur accrue. En clair, ceux qui choisiraient de ne pas vider l'abcès, en cachant le passé industriel dont ils ont hérité et les risques attachés, le feraient en prenant leur pleine responsabilité.

---

<sup>291</sup> ce qui n'empêche pas la négociation de certains concours publics au cas par cas dans le cadre d'une approche contractuelle, cf infra p. 114.

<sup>292</sup> ou leurs successeurs, ou les propriétaires impliqués au sens donné à ce mot supra p. 103, ou encore les exploitants en activité détenant dans leurs emprises des sites anciennement pollués.

<sup>293</sup> suivant des critères et une méthodologie qui restent à définir ; elle pourrait notamment distinguer le cas des sites qui ont été effectivement exploités dans le passé par l'entreprise qui les déclare, de ceux qui sont tombés dans son patrimoine par l'héritage de restructurations.

<sup>294</sup> en fonction des programmes retenus, des partenariats et financements mobilisables, cette période de réalisation pourrait naturellement dépasser l'échéance de la période de 10 ans ouverte pour la déclaration des sites.

### 3. L'articulation du pouvoir de police et de l'approche contractuelle

La jurisprudence et la doctrine s'accordent : les conventions entre les particuliers, relevant du droit civil, sont inopposables à l'administration dans l'exercice de son pouvoir de police <sup>295</sup>. Allant plus loin, la doctrine française ne conçoit pas que l'Etat, doté de prérogatives de police administrative instaurées par la loi, s'abstienne de pleinement les exercer sans être lui-même fautif <sup>296</sup>. Ainsi, le domaine contractuel, y compris dans les cas où l'Etat interviendrait comme co-contractant, reste étranger à l'administration lorsqu'elle applique la législation relative aux installations classées.

Cette conception transpire dans tous les agissements de l'Etat en matière de sols pollués. Aucune décision ou position administrative concernant les obligations mises à la charge de l'entreprise n'est réputée exister si elle ne prend la forme de l'arrêté préfectoral, acte régalién que commandent la loi de 1976 ou le décret de 1977. Aucun accord amiable n'est possible, qui ne se transmute aussitôt en une prescription d'autorité <sup>297</sup>. Aucune initiative, même, de l'entreprise, qui ne recherche l'onction préalable de l'arrêté préfectoral. Au point que l'Etat semble impuissant à agir autrement, même vis à vis de ses propres services : nous avons déjà noté le caractère systématique des arrêtés de prescriptions visant l'ADEME pour la réalisation de travaux d'office ; ils ne sont que l'illustration de ce principe bien ancré, à savoir qu'en la matière, hors de l'arrêté préfectoral, point de salut <sup>298</sup>.

Nous l'avons dit, lorsque l'Etat est convenu avec les industriels que ceux-ci réaliseraient des ESR, un arrêté *ad hoc* n'en n'a pas moins été établi dans chaque cas, pour formellement y contraindre. Quand l'Etat a conclu avec GDF une convention fixant un programme national de dépollution de sites <sup>299</sup>, cet accord n'a nullement exonéré l'administration de la nécessité de faire prendre, pour chaque site concerné, des arrêtés à l'encontre de GDF par chaque DRIRE. Au point que certaines, considérant bénéficier toujours de l'intégralité de leurs prérogatives d'autorité, se sont écartées de l'esprit de la convention pour traiter, comme si elle n'existait pas ou si peu, le problème par les voies habituelles d'autorité <sup>300</sup>.

Lorsque des discussions ont eu lieu avec Usinor sur le même thème, elles n'ont pas abouti, l'entreprise voulant être assurée que l'action des DRIRE serait régulée en conséquence pour permettre le traitement de l'ensemble des sites pollués dans la durée <sup>301</sup>.

---

<sup>295</sup> CE 11 avril 1986, *Ministre de l'Environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman* : "considérant...; que les dispositions du contrat passé entre la société et les établissements Genet sont inopposables à l'administration ;... " ; CE 8 septembre 1997, *Serachrom* ; CAA Lyon 9 décembre 1997, *Elipol*.

<sup>296</sup> rappelons à ce propos le jugement *Saint-Chéron*, p. 38.

<sup>297</sup> il s'agit évidemment d'une transmutation formelle ; rien n'empêche sur le fond que l'arrêté préfectoral reprenne des dispositions d'un accord contractuel, à condition qu'il ne s'y réfère pas...

<sup>298</sup> reconnaissons toutefois que les préfets n'ont pas pris d'arrêté à leur propre encontre (cas des DDE considérées comme responsables de sites pollués : exemples des résidus de l'AmocoCadiz stockés dans des citernes appartenant à la DDE, ou, en Lorraine, du terrain ex-Zigui, le plus pollué de Metz, racheté par la DDE).

<sup>299</sup> "Protocole d'accord relatif à la maîtrise et au suivi de la réhabilitation des anciens terrains d'usines à gaz" signé en avril 1996 entre le ministère de l'Environnement et GDF : ce protocole fixe un programme, et un calendrier sur 10 ans, de recensement, de sélection, de hiérarchisation des 467 sites d'anciennes usines à gaz et des traitements de dépollution nécessaires. GDF y consacrerait, selon des informations non confirmées, de 200 à 300 MF par an.

<sup>300</sup> une des difficultés étant que GDF, qui a développé sa propre expertise, peut être en désaccord sur les modalités techniques de dépollution préconisées par la DRIRE ; la convention ne prévoit pas comment se règlent de tels différends.

<sup>301</sup> En pratique, Usinor a apporté à une filiale à 100%, Bail-Industrie, l'ensemble des friches industrielles Usinor/Sacilor, sols sur lesquels Usinor ne conteste pas sa responsabilité quant à la pollution ; Bail-Industrie a reçu mandat de maîtrise d'ouvrage pour la conduite des travaux de dépollution, et est l'interlocuteur des DRIRE sur 120 sites environ ; la dépense annuelle, comprise entre 10 et 30 MF, est inférieure à ce qu'Usinor

Sur un plan général, la seule voie ouverte aujourd'hui à des engagements volontaires souscrits par les industriels dans le système français de management environnemental est celle de l'adhésion à une procédure de certification ISO 14001 ou d'enregistrement à Eco-audit ; les industriels français sont encore relativement réticents face à ces démarches <sup>302</sup>, et ils le resteront tant qu'ils n'auront pas l'espoir d'obtenir en contrepartie une certaine stabilisation des mesures et police qui peuvent leur être imposées, et, à tout le moins, l'assurance que les engagements volontaires ainsi souscrits ne pourront, sans défaillance de leur part pendant la période de validité des engagements souscrits, être remis en cause à tout moment par des prescriptions complémentaires par voie d'arrêtés préfectoraux .

Nous n'ignorons rien de la vertu de l'Etat qui contraint les particuliers au nom de l'intérêt général. Il n'est nullement dans notre intention de suggérer d'amoindrir ce pouvoir, exercé au nom de la collectivité. Mais nous suggérons qu'il serait préférable qu'il ne soit pas galvaudé en s'exerçant à tout propos, et parfois hors de propos. Nous ne pensons pas que sa banalisation le serve. Par ailleurs, qu'il ne soit pas respecté, et si fréquemment dans le cas des arrêtés préfectoraux non suivis d'effet, lui nuit.

Nous suggérons donc que soit ouverte par la loi la possibilité, pour l'Etat, de conclure avec les entreprises des conventions dans le domaine des sols pollués, et que celles-ci, sans annihiler ni même amoindrir le pouvoir de réglementer par voie d'autorité à l'encontre des cocontractants, permettent à l'Etat de mettre ce pouvoir entre parenthèses tant que le partenaire respecte à la lettre ses engagements négociés.

Un aménagement législatif est à cet effet nécessaire, car dans le cadre de la loi de 1976, aucune convention ne saurait avoir de valeur juridique. Ce point résulte clairement de la jurisprudence, par exemple, de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 mars 1985 « Les Amis de la Terre » <sup>303</sup>.

Une première forme, atténuée, de cette suggestion serait que l'Etat puisse valider, en en donnant acte, des accords contractuels pouvant déroger aux règles de responsabilité de la loi de 1976, et prenant la forme de « tours de tables » par lesquels la situation d'un site serait définie, tant pour ce qui concerne son utilisation que les contributions financières des différentes parties prenantes au projet (ancien exploitant du site, collectivité territoriale, société d'aménagement, promoteur privé,...) recouvrant aussi bien la dépollution que l'aménagement ou la construction. L'Etat aurait bien entendu à veiller à ce que le problème de la remise en état du site soit correctement réglé dans le cadre de l'opération à laquelle il donnerait son accord.

Le pas suivant serait que l'Etat puisse être lui-même partie prenante à de tels arrangements, et apporter sa contribution financière, dans le cadre d'une opération globale revêtant un intérêt collectif, par exemple en termes d'aménagement urbain, de reconquête des friches de centre ville ou de réhabilitation de quartiers défavorisés de banlieues. Une telle démarche s'inscrirait bien dans le cadre de la recommandation du 9 décembre 1996 <sup>304</sup> de la Commission, à l'exemple du programme national engagé

---

envisageait de consacrer aux travaux de l'espèce dans le cadre d'un accord contractuel avec le MATE.

<sup>302</sup> en 1999, une trentaine seulement de sites français sont certifiés Emas (le règlement communautaire impose aux entreprises une déclaration par site), contre 1300 en Allemagne ; l'accès à la certification ISO 14001 est cependant plus ouvert, plus de 400 sites en 1999 et de nombreuses procédures en cours de certification.

<sup>303</sup> une convention avait été conclue entre le ministre de la qualité de la vie et PUK, aux fins de réduction des nuisances des anciennes usines du groupe. Saisi par l'association ADT de la question de principe d'un tel accord portant étalement dans le temps des mesures à prendre, le Conseil d'Etat a jugé que, par la loi de 1976, les ICPE sont soumises « à un pouvoir de police, exercé en principe par le préfet, exceptionnellement par le ministre, par voie de décision unilatérale, réglementaire ou individuelle », et que des conventions établissant un calendrier convenu comportant « une clause qui réserve l'application de la législation sur les établissements classés sont nécessairement dépourvues de toute valeur juridique et entachent d'illégalité les actes par lesquels le ministre a décidé de signer lesdites conventions ».

<sup>304</sup> cf. supra p. 88.

aux Pays-Bas depuis 1990. De tels projets commencent d'ailleurs à être montés aux Etats-Unis, associant en outre des assureurs qui garantissent certains des risques inhérents à des opérations complexes. Dans un tel cadre, les établissements publics fonciers pourraient développer leur activité de manière plus efficace, sans être freinés par le préalable de la question de la pollution du sol. Certes, rien n'empêche aujourd'hui de dissocier l'aspect de remise en état du sol, traité conformément à la loi de 1976, d'autres dimensions d'un projet sur un site, auquel l'Etat pourrait participer à un autre titre (contrat de plan Etat-Région par exemple, ou encore toute procédure d'aide à des entreprises). Mais, dans un tel contexte, c'est précisément l'aspect global d'un projet qui disparaît alors qu'il peut être la raison des engagements réciproques des partenaires.

\*

Une réforme plus radicale encore, et séduisante par sa grande simplicité, nous a été suggérée dans le cadre des discussions avec la section technique du Conseil général des Mines : elle consisterait, à l'instar de la législation applicable en matière minière, à interrompre tous les effets de la loi de 1976 sur les installations classées, sur un site donné, dès la cessation des activités des installations, ou plus précisément dès qu'il aurait été satisfait aux demandes préfectorales en application de l'article 34-1 du décret de 1977, lesquelles se limiteraient alors pour l'essentiel à la mise en sécurité du site et de la nappe pour qu'une éventuelle pollution reste efficacement confinée dans les emprises.

Dans l'esprit de ses promoteurs, cette réforme marquerait le retour de la loi de 1976 dans le champ temporel de l'exploitation, pour lequel elle a été conçue. Les dépollutions ultérieures du site, justifiées par ses usages successifs, seraient alors l'affaire des propriétaires, qu'ils soient les anciens exploitants ou des tiers en ayant acquis possession, chacun étant parfaitement informé de l'état réel du site du fait de l'étude, rendue obligatoire en fin d'activité, et annexée à toutes les transactions foncières le concernant. Tous les litiges éventuels se régleraient alors par la voie de la responsabilité civile générale (art. 1382 du code), devant la juridiction civile, y compris à la diligence de l'Etat s'il souhaitait mettre en cause la responsabilité d'un intervenant quelconque, voire celle de l'ancien exploitant.

Aller dans cette voie serait franchir un degré supplémentaire, au delà de la forme de *quitus* administratif que nous avons proposé. Cette démarche résoudrait *ipso facto*, sans qu'il soit besoin de légiférer, la question de l'articulation du pouvoir de police et de l'approche contractuelle, le premier ayant purement et simplement disparu avec la fin de l'exploitation du site.

Nous n'avons pas pensé pouvoir pousser si loin la logique de notre approche. La loi de 1976 offre à l'administration (et lui offrira encore plus demain si elle est réformée comme nous le suggérons) un levier d'action plus direct, plus rapide et plus puissant que la mise en œuvre des procédures civiles. Par ailleurs, contrairement au titre minier qui matérialise une concession ayant vocation à faire retour à l'Etat, et qui justifie par avance le désintéressement de l'ancien exploitant sur le devenir des mines, les installations classées font entièrement (et *a priori* définitivement) partie de la sphère de la propriété privée.

Dès lors, abandonner aux seules règles du droit civil la question de la dépollution, fut-elle confinée aux sites eux-mêmes (sans menace sur l'environnement dès lors que la mise en sécurité serait traitée comme dernier acte d'application de la loi de 1976) serait prendre le parti de la dépollution minimale, en retrait par rapport à l'obligation générale de « remise en état » fixée par les textes. En d'autres termes, clore la police des installations classées avec les sites, ce serait accepter une dichotomie de traitement entre une phase immédiate de mise en sécurité du site et de son environnement, qui relèverait de la responsabilité claire de l'exploitant, pour le respect de laquelle la puissance publique pourrait mettre en œuvre un arsenal de droit public, et les phases ultérieures d'utilisation du site, alors tiré de son état endémique de friche polluée, pour lesquelles les responsabilités ne seraient pas établies par un texte, mais par accord entre les parties intéressées et sous le contrôle du juge civil appliquant le droit commun.

Une telle configuration, qui a sa cohérence, n'est d'ailleurs pas éloignée de la conception actuelle du MATE, telle que nous l'avons comprise, qui consiste à limiter autant que faire se peut la responsabilité de l'Etat à veiller au traitement correct de la première phase, celle de la sécurité des personnes et de la protection de l'environnement, et notamment des eaux souterraines <sup>305</sup>, et à laisser la réhabilitation des sites à la diligence des promoteurs de projets, tout en conservant, pour y aider, l'arme de la loi de 1976.

Nous ne pouvons adhérer pleinement à cette vision restrictive de la responsabilité de l'Etat, ni à l'abandon suggéré, pour la dépollution future des sites liée à leur usage, des pouvoirs directs de la législation sur les installations classées, pour au moins trois raisons :

- la première, fondamentale, résulte de la nature même du phénomène de pollution, qui ne permet pas d'être certain qu'un danger est définitivement écarté même quand on la croit cantonnée ; pollution qui peut aussi apparaître des années après la fermeture des installations, même sans qu'il y ait eu volonté de la dissimuler ; en clair, nous pensons que le facteur temps n'est guère maîtrisable pour distinguer « deux phases », ni le moment adéquat du passage de l'une à l'autre ; par ailleurs, la déconcertante facilité avec laquelle un industriel peut passer inaperçu de l'inspection des installations classées en fin de vie de son site renforce le caractère très théorique d'un traitement rapide de toute pollution dangereuse dans une hypothétique première phase ;

- la seconde raison est qu'à ne pas traiter dans sa globalité, au plan juridique, une pollution pourtant connue, on s'expose pour l'avenir soit à la multiplication des friches industrielles et au *mitage* du territoire, soit, faisant fi du principe pollueur-payeur, au retour sur fonds l'Etat du traitement en réhabilitation ultérieure d'une avalanche de sites pour lesquels aucun acteur ne sera le moment venu condamné à payer en application des principes juridiques de droit commun ; en effet, penser que le seul droit civil permettra dans tous les cas de régler la question de la dépollution est faire une double impasse ; d'abord sur le fait qu'il restera toujours de la responsabilité de l'Etat de donner son aval aux mesures concrètes de dépollution à mettre en oeuvre pour redonner un usage quelconque à un site pollué ; ensuite qu'il est des cas, sans doute nombreux, où l'économie du projet prévu sur le site ne permettra pas de supporter les coûts de dépollution correspondants, ce qui signifie qu'il faudra, faute de désignation claire d'un responsable, renoncer au projet ou faire payer la collectivité nationale ou locale ; le risque serait alors grand que l'Etat soit *in fine* appelé à supporter ces coûts.

- la troisième, enfin, est que, même dans leurs rêves les plus fous, les industriels n'ont jamais sérieusement envisagé que l'Etat abandonne sa législation de police et les décharge d'une obligation de « *remise en état* » (et non en simple sécurité) prévue aujourd'hui explicitement par les textes, et à laquelle il ne nous est d'ailleurs pas apparu qu'ils souhaitent massivement se dérober pour le futur.

### **III. Revoir les pratiques administratives**

Le traitement des problèmes de sols pollués fait appel à un très large éventail de compétences – scientifiques, techniques, financières, juridiques – qui déborde largement du champ des connaissances de base des DRIRE et de leurs réseaux de correspondants habituels. C'est tout particulièrement le cas pour la conduite des contentieux qui se sont multipliés ces dernières années. C'est également le cas, mais à un degré moindre, pour l'appréciation des capacités financières des pétitionnaires, de la solvabilité d'une liquidation. De même, les DRIRE ne sont pas préparées, ni juridiquement compétentes d'ailleurs, pour la mise en place et le suivi des servitudes et des restrictions, éventuellement nécessaires, de l'usage des terrains. Enfin, les DRIRE sont particulièrement désarmées pour acquérir en temps réel les informations sur les arrêts d'activité, alors que ce point est fondamental : les problèmes de sols pollués commencent à peine à être pris en compte en cours d'exploitation, c'est dire que pendant encore de

---

<sup>305</sup> en édictant, en tant que de besoin, des mesures de surveillance et des restrictions d'usage pour l'avenir.

nombreuses années ces problèmes seront en pratique découverts en fin d'activité, sans avoir été préparés au cours de la période où l'activité commerciale dégageait des ressources, donc au pire moment. Mais la situation est encore plus difficile à contrôler si les DRIRE n'ont pas connaissance en temps utile de la fin d'activité d'une installation ; or, que celle-ci résulte d'une liquidation consécutive à une cessation de paiement ou d'une décision délibérée de l'entreprise, tel est malheureusement le cas général. Les réponses au questionnaire et les constatations que nous avons pu faire lors de nos visites sont très claires : les DRIRE sont très mal équipées pour assurer par elles-mêmes en temps utile la collecte de ces informations.

Nombre de ces difficultés peuvent être aplanies, sinon entièrement surmontées, dans le cadre de la législation actuelle, le plus souvent à travers une meilleure coopération entre les acteurs locaux. Nous avons pu constater d'ailleurs, lors de nos visites en régions, que de nombreuses DRIRE ont déjà tissé des réseaux nouveaux de correspondants locaux. Il conviendrait de conforter et de généraliser ces pratiques. Nous proposerons en outre d'innover, en adoptant des modalités d'action administrative que nous pensons plus efficaces, adaptées aux modifications au cadre législatif que nous venons de proposer.

## **A. Dans le cadre de la législation actuelle adaptée**

### *1. Pour une meilleure coopération des acteurs locaux*

Le suivi en temps réel des arrêts d'activité est une grave préoccupation pour les DRIRE, point largement développé dans le constat. La circulaire interne à la profession des mandataires de justice, déjà citée, n'a pas encore porté ses fruits dans toutes les régions, et surtout, certaines DRIRE, non préparées à gérer ces nouveaux contacts, se sont contentées d'y apporter une réponse de pure forme (du genre « merci de l'information, conformez vous à la réglementation ICPE »). On peut craindre dans ces conditions que les interlocuteurs ne s'évertuent pas très longtemps à trouver de l'intérêt à cet exercice ; il est indispensable, si l'on veut éviter que les premiers effets positifs de cette initiative ne se tarissent rapidement, que les administrateurs et mandataires judiciaires ne trouvent pas seulement à travers cette procédure une contrainte supplémentaire, mais aussi une aide nouvelle pour accomplir leur travail et mieux assumer leurs responsabilités. Etant donnée l'ignorance mutuelle complète dans laquelle se sont tenues les parties jusqu'à présent – préfet, DRIRE, d'une part, tribunaux, liquidateurs, d'autre part – chacun déroulant sa propre procédure, et les dites procédures elles-mêmes (loi de 1976, d'une part, loi de 1985 de l'autre) s'ignorant superbement, sauf au seul moment de croisement quand le liquidateur devient le successeur de l'exploitant, il ne faut pas trop s'étonner, vu l'absence totale de balisage de ce carrefour, de la multiplication des collisions et points de blocage. Les contentieux engagés entre préfets et liquidateurs représentent une forte proportion du total, et, compte tenu de la grande expérience de ces derniers en matière contentieuse, sont parmi les plus difficiles pour l'administration.

La première démarche à entreprendre dans toutes les régions, serait pour les différents acteurs d'apprendre à se connaître mutuellement, seule voie pour comprendre et respecter les contraintes de l'autre et arriver à mieux travailler ensemble ; à cette fin nous proposons de mettre à profit l'impulsion donnée par la circulaire de mars 1999 aux mandataires, pour prendre le relais sur le terrain en nouant puis cultivant des relations systématiques entre la DRIRE, les tribunaux de commerce, les administrateurs et mandataires judiciaires (par exemple sous forme de réunions périodiques d'information et d'un réseau Intranet spécifique de la préfecture)<sup>306</sup>. Pour améliorer la fiabilité de l'information, cette démarche pourrait être confortée par une exploitation systématique du BODACC par une cellule de veille de la préfecture qui rassemblerait et sélectionnerait les informations pour les divers services de l'état concernés, dont la DRIRE.

---

<sup>306</sup> dans le même sens, nous avons été informés d'un projet de circulaire de la Chancellerie invitant les procureurs à réunir périodiquement les acteurs administratifs en liaison avec les questions de pollution pour tenter d'anticiper les problèmes ayant une dimension pénale.

En cas de cessation d'activité à l'initiative de l'entreprise, on doit également constater que, malgré l'obligation réglementaire imposée par l'art. 34-1 du décret de 1977, les DRIRE ne sont que très rarement informées dans les délais prévus en temps utile ; les sanctions pour le non respect de cette obligation ne sont pas dissuasives et d'ailleurs les procès verbaux éventuellement dressés pour non déclaration ne sont généralement pas suivis d'effet. Les DRIRE n'ont absolument pas les moyens de détecter elles-mêmes en temps réel, en suivant en permanence l'ensemble des installations, toutes les cessations d'activité susceptibles de poser des problèmes de pollution des sols. Cela leur est impossible même en se limitant strictement aux installations soumises à autorisation ; que dire alors de la multiplicité d'installations à risques soumises à simple déclaration, sans même évoquer les installations non classées qui peuvent également être à l'origine d'une pollution des sols. La seule voie de progrès réside dans le renforcement de la coopération entre services sous l'impulsion du préfet : services comptables, fiscaux et douaniers, INSEE, URSSAF, DDE, DDAF, DSV. Une telle coopération régulière permettrait également de traiter la question, aujourd'hui évacuée, que posent aux DRIRE l'existence d'activités « pirates »<sup>307</sup>, non autorisées ou non déclarées. Il devrait être exceptionnel en effet, que, dans notre pays assez densément administré, une activité économique soit totalement « hors la loi » et puisse s'exercer à l'insu de tous, particulièrement du fisc, de l'URSSAF et, à la campagne, de la gendarmerie.

Cette coopération locale pourrait utilement être complétée par une coopération interrégionale. Nous avons relevé lors de nos entretiens en régions que les divisions « environnement industriel » des DRIRE avaient commencé en 1999 à faire vivre entre elles un réseau Intranet informel, vecteur d'échange libre de leurs expériences. Cette excellente initiative collective pourrait notamment être mise à profit pour partager entre DRIRE un fichier des opérateurs non fiables, sur le plan technique ou financier, de façon à rendre plus difficiles les pérégrinations de région en région, par gestion systématique de faillites successives, d'opérateurs peu scrupuleux qui font leurs profits sur des exercices transitoires de constitution de stocks, d'écroulement puis d'abandon, tels que l'on en connaît dans les activités des ferrailleurs ou des récupérateurs de pneus.

En ce qui concerne l'appréciation des capacités financières, nous avons dû constater que, malgré les termes de la loi faisant de l'appréciation des « *capacités techniques et financières* » un préalable à la délivrance de toute autorisation d'exploiter une installation classée, l'examen pratique des capacités financières est trop souvent réduit à sa plus simple expression. Il est permis de se demander si, au sein même des DRIRE, des cloisonnements administratifs n'empêchent pas que les compétences qui existent en analyse financière d'entreprise, notamment dans les unités chargées de l'instruction des aides au développement et à la recherche, soient efficacement mises au service des équipes en charge de l'environnement. Nous proposons en toute hypothèse que, mettant à profit la nouvelle configuration du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et l'affirmation récente du rôle pivot joué par le Trésorier-payeur général dans la relation avec les entreprises, son avis sur ce point soit systématiquement requis pour tous les dossiers d'autorisation d'une certaine importance. En particulier dans le cas où le pétitionnaire est une filiale au sein d'un groupe, c'est l'occasion ou jamais de clarifier, dès la délivrance de l'autorisation initiale, la solidité de sa relation avec sa maison mère et le niveau de soutien réel que le groupe est disposé à apporter au projet : si l'assise financière du pétitionnaire est jugée insuffisante au regard des risques que son activité est susceptible d'engendrer, rien ne s'oppose en effet (mais à notre connaissance cela n'a jamais été pratiqué), à subordonner la délivrance de l'autorisation à une assurance de bonne fin donnée par la maison mère, en exigeant d'elle par exemple une lettre de confort ou toute autre forme d'engagement valant garantie, ce qui éviterait bien des problèmes ultérieurs.

## 2. Pour une gestion plus souple et plus efficace de la relation DRIRE / entreprises.

---

<sup>307</sup> tels, les ferrailleurs, les dépôts de pneus,... (la DRIRE Lorraine estime par exemple à 200 environ le nombre de ferrailleurs en activité dans la région, dont 12 seulement sont régulièrement autorisés !).

Nous avons placé la prévention au premier rang de nos recommandations. Les propositions qui précèdent visent, dans une meilleure coopération interservices, à décharger les DRIRE des tâches pour lesquelles elles ne sont pas les mieux armées, et qui leur prennent aujourd'hui un temps considérable, afin précisément qu'elles puissent consacrer l'essentiel de leurs moyens de contrôle à la prévention, car, au delà d'un début d'évolution des mentalités déjà perçu dans certaines grandes entreprises, la pression constante qui devra être exercée par l'administration de contrôle à travers l'attention qu'elle portera à ces problèmes restera nécessaire et salutaire. Le dispositif de surveillance en continu des activités est nécessaire non seulement pour repérer à temps les arrêts d'exploitation mais aussi pour détecter tout au long de la vie de l'exploitation, les événements et incidents significatifs au regard de la pollution des sols, prévenir leurs occurrences et à défaut en réparer les effets autant qu'il est possible en cours d'exploitation, réduisant ainsi les problèmes de remise en état en fin d'activité.

A défaut, on n'évitera pas la reconstitution, lente mais certaine année après année, d'un stock national de sols pollués « anciens ». La question est encore compliquée par le fait que, nous l'avons déjà vu, en matière de sols pollués il n'y a pas toujours linéarité entre la cause et la conséquence, de grosses installations peuvent certes causer de gros dégâts, mais il y a aussi une multiplicité des petites unités à risques significatifs (traitements de surfaces, tissages, tanneries, mégisseries, cristalleries, etc.). Dans l'organisation actuelle, la mise en place d'un suivi en continu qui ne laisse pas passer de cas significatifs entre les mailles du tamis est une question non résolue sur le terrain. Les seules visites en entreprises de l'inspection des installations classées, même complétées par des contacts téléphoniques périodiques, qui n'offrent évidemment pas la même fiabilité de contrôle, absorbent les moyens humains des DRIRE, qui ne peuvent d'ailleurs effectuer une visite annuelle que des seuls établissements dits prioritaires<sup>308</sup>. Pour tous les autres<sup>309</sup>, le contact est beaucoup plus aléatoire, limité en fait aux demandes de modifications, d'extensions, du traitement des plaintes, des accidents, etc. Il faudrait donc pouvoir compléter les visites d'inspection, qui restent évidemment la base indispensable du contrôle, par d'autres canaux de remontée régulière d'information.

Devant l'ampleur prévisible de cette nouvelle tâche de contrôle, dégager du temps supplémentaire en ciblant mieux les interventions des DRIRE ne pourra suffire ; nous proposons de rechercher de nouvelles modalités de relations DRIRE / entreprises permettant une démultiplication des contrôles.

Nous n'avons pas pensé devoir retenir la suggestion qui nous a été faite de rendre légalement obligatoire la déclaration par l'entreprise à la DRIRE de tout incident provoquant une pollution. Une telle obligation déclarative serait une retombée naturelle du dispositif de l'assurance RC obligatoire, mais à défaut d'assurance, nous ne pensons pas que l'obligation déclarative soit en tant que telle une solution, y compris au problème de l'information, car il faudrait ensuite mettre en place un dispositif pour s'assurer de son respect. Nous estimons que l'information plus complète et plus loyale sera un sous-produit naturel de l'évolution des entreprises vers l'adoption d'un système de management environnemental, et des relations nouvelles que cette préoccupation induira avec l'administration.

Si les *bonnes pratiques* déjà mentionnées<sup>310</sup> se développent progressivement dans les entreprises, comme elles le doivent, il peut y avoir là une opportunité pour simplifier et conforter le travail de suivi de l'administration. De nouvelles *bonnes pratiques administratives* pourraient entrer en synergie avec celles des entreprises, notamment à travers un contenu rénové des arrêtés préfectoraux. Tout d'abord, ceux qui sont établis après arrêt de l'exploitation devraient mentionner explicitement l'usage futur du site pour lequel la dépollution est engagée (ce que font déjà régulièrement certaines DRIRE) ; ensuite, on pourrait concevoir, par exemple, que les arrêtés d'autorisation initiale, et les arrêtés complémentaires éventuels, prescrivent systématiquement des audits de sols périodiques ; il serait possible d'éditer à

---

<sup>308</sup> 2 à 3000 sur toute la France qui sont généralement bien suivis.

<sup>309</sup> environ 43 000, hors établissements DSV.

<sup>310</sup> cf supra, p. 95 et suivantes.

l'usage des DRIRE un guide simple recommandant, par grandes catégories d'installations et suivant leurs tailles, des types d'investigations (pré-diagnostic, diagnostic, ESR,...) et des périodicités types correspondantes (une ESR tous les cinq ans, tous les deux ans,...). Dans le même sens, on pourrait également envisager l'obligation systématique de transmettre à la DRIRE un bilan périodique de situation pour toutes les installations classées autorisées (sous une forme adaptée à l'importance des problèmes posés), en débutant, à titre de test, par les plus importantes.

Enfin, dans l'évolution des relations entre les DRIRE et les entreprises on pourrait envisager à terme, si les *bonnes pratiques* se généralisent, que l'action de contrôle évolue, à travers une extension des autocontrôles, vers une démarche de type assurance de la qualité, c'est à dire un contrôle portant sur la validité et l'application de procédures de management environnemental plutôt qu'un contrôle au premier degré, ce qui en termes d'efficacité aurait un effet fortement démultiplicateur.

### *3. Pour renforcer la sécurité juridique des prescriptions de travaux et la fixation de contraintes d'usage des sols*

Le souci n'est pas théorique : d'une part, l'administration s'est déjà fait désavouer par le juge sur la motivation, la justification ou l'ampleur des travaux de réhabilitation prescrits <sup>311</sup>, d'autre part, la pratique a montré que le *confinement juridique* des restrictions d'usage correspondant aux niveaux de dépollution fixés n'est pas bien rôdé et que les seules servitudes d'utilité publique <sup>312</sup> ne sont pas, sauf exception, l'outil adapté.

Sur le premier point, les DRIRE sont partagées entre, d'une part, la conviction que la bonne approche est effectivement celle de l'analyse des risques et, d'autre part, les difficultés pratiques souvent considérables qu'elles rencontrent dans sa mise en œuvre. Elles se déclarent assez désarmées en l'absence de repères normatifs, et souhaiteraient disposer d'un catalogue de valeurs de référence sur des teneurs limites d'éléments polluants dans les sols et sur leur toxicité <sup>313</sup>. La dernière circulaire du MATE <sup>314</sup> apporte un début de réponse à ces préoccupations en fournissant des adresses de sources de données (EPA, OMS, etc.) relatives à la toxicité des produits, et annonce que l'INERIS proposera prochainement aux DRIRE un appui plus élaboré. Cette demande des DRIRE correspond à un besoin compréhensible de repères, mais nous appelons l'attention sur les risques de dérive qu'elle comporte, notamment si, comme le demandent de nombreuses DRIRE, des normes repères de teneurs limites admissibles étaient également fournies. Il serait regrettable, face aux difficultés pratiques réelles qui sont rencontrées sur le terrain, que la pente naturelle de la moindre difficulté immédiate mène, tout en continuant à affirmer haut et fort le principe de l'approche par l'analyse des risques, à adopter de fait dans les pratiques quotidiennes une approche de plus en plus normative. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, même sous des cieux différents, cette pente est suivie, nous le savons déjà, par de nombreux pays ; en toute inefficacité d'ailleurs, car elle n'est plus simple qu'en apparence, au moment de la prescription, et ne mène trop souvent dans ses conséquences ultérieures, au mieux à l'inaction, au pire à des absurdités, car chaque problème doit être traité localement et spécifiquement en fonction du contexte – technique, économique, social – et des usages futurs. Seule l'approche analyse des risques, menée de façon plus ou moins approfondie en fonction des situations ponctuelles, permet cette adéquation.

Cela étant dit les difficultés pratiques demeurent, et par la ferme pétition qui précède nous ne les avons nullement supprimées : il est exact que, si l'approche spécifique est la mieux adaptée, les EDR sont souvent très lourdes, peuvent coûter très cher et risquent de développer une complexité sans limites,

---

<sup>311</sup> notamment TA de Lille, 11 juin 1998, CLECIM c/ Préfet du Nord, cf p. 37.

<sup>312</sup> dont la mise en place est possible depuis 1992 sur le fondement des articles 7-5 de la loi de 1976 et 24 du décret de 1977.

<sup>313</sup> en pratique, et bien qu'elles n'aient aucune valeur réglementaire en France, les « normes hollandaises » sont souvent prises comme référence.

<sup>314</sup> "Sites et sols pollués – Principes de fixation des objectifs de réhabilitation", 10 décembre 1999.

notamment dans l'estimation des risques sanitaires et, en éco-toxicologie, dans l'estimation des dommages à l'environnement.

Nous proposons donc de répondre au souci des DRIRE, de pouvoir s'appuyer sur des valeurs de référence, mais en insistant sur le caractère strictement indicatif, de simples points de repère, que de telles "normes" de teneurs en éléments polluants dans les sols doivent absolument conserver. Il devrait être possible de combiner efficacement la rusticité de l'approche normative et la spécificité de l'analyse de risques : en recherchant des procédures par paliers. Cette troisième voie, "pragmatique", a été explorée au Canada et dans certains Etats US :

- une 1<sup>ère</sup> étape, simple et peu coûteuse, est menée suivant une approche entièrement normative, la situation du sol étant estimée en référence à des normes guides, qui peuvent être sévères ; si le site passe ce premier filtre, la procédure est terminée ; sinon,
- une 2<sup>ème</sup> étape est engagée, qui donne à l'exploitant la possibilité de proposer des mesures correctrices adaptées (drainage, plantations, dépollution partielle, confinement, etc.), ou de surveillance (suivi piézométrique, analyses périodiques ou en continu d'exutoires, etc.), qui peuvent conduire l'autorité publique à relever les valeurs limites, en restant dans une approche encore très normative (compte tenu de telle combinaison de mesures la norme plafond est multipliée par 3 ou par 10, etc.) ; si le site passe ce second filtre, la procédure est terminée et est encore restée relativement légère, rapide et peu coûteuse ; sinon,
- une 3<sup>ème</sup> étape est engagée qui déroule alors l'approche spécifique complète de l'EDR en itération avec les usages futurs.

Cette approche paraît intéressante dans son principe, puisqu'elle permet d'effectuer un tri préalable et de limiter les démarches lourdes à un nombre réduit de dossiers, conjuguant ainsi la simplicité d'usage d'une batterie de filtres de tri normatifs successifs et toute la puissance de l'approche de l'analyse des risques réservée aux seuls cas qui la justifient. Les choses ne sont jamais si simples cependant et la faisabilité d'une telle démarche devrait être examinée de façon approfondie (normes de base, batterie de critères, de coefficients multiplicateurs, etc.) en essayant de rester dans des grilles de tri assez simples, ce qui représente assurément un assez gros travail, mais qui mériterait à nos yeux d'être engagé.

Sur la prescription, et surtout le suivi de servitudes et de restrictions d'usage, nous avons trouvé les DRIRE hésitantes et quelquefois un peu découragées devant ce champ qui échappe complètement à leur domaine de compétence. Ce point est très préoccupant car, faute d'un *confinement juridique* fiable, l'adéquation des mesures de réhabilitation à l'usage du terrain pourra être remise en cause à tout instant ultérieur. Le MATE n'a pas tort de présenter, dans sa dernière circulaire de décembre 1999, la procédure SUP comme la plus sûre, et permettant de surcroît l'indemnisation éventuelle des propriétaires lésés, mais nous pensons que dans la pratique les lourdeurs inhérentes à l'utilité publique continueront à limiter la mise en place de SUP à un nombre très restreint de cas <sup>315</sup>. Or il ne devrait plus à l'avenir subsister de trous dans ces confinements juridiques, qui doivent dans tous les cas être le complément indissociable des mesures techniques arrêtées, au risque de rendre inefficaces tout ce qui aura été construit au moment de la cessation d'activité. Dans la grande généralité des cas à traiter, l'inscription des contraintes d'usage des sols au registre de la publicité foncière tenu à la conservation des hypothèques <sup>316</sup>, dans une démarche parallèle à celle qui prévaut pour les servitudes privées contractuelles, serait la situation la mieux adaptée. Les mêmes contraintes devraient par ailleurs être transmises à la commune pour être annexées au POS <sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> non seulement la procédure de SUP est lourde, mais elle peut conduire à remettre en cause des solutions techniques de traitement de la pollution demandées par l'arrêté préfectoral (cas du confinement de 3 ha à Unimétal Normandie). La procédure est par ailleurs très lente (par ex, cas de la cokerie de Marienau, en souffrance depuis plus de deux ans).

<sup>316</sup> les difficultés juridiques devraient être levées par un texte, comme préconisé supra, p. 108.

<sup>317</sup> la DRIRE de la région PACA nous a cité le cas d'un lotissement prévu sur le site d'une ancienne usine de

Certes, l'intervention directe de la DRIRE dans les processus d'élaboration, ou de modification, des POS n'est pas prévue par la loi, mais une modification sur ce point n'est pas nécessaire. Au moins une DRIRE, nous semble-t-il, a expérimenté une démarche pragmatique, astucieuse et efficace : il suffit que le préfet, informe systématiquement les maires des dispositions de l'espèce fixées par ses arrêtés, ainsi que des accords de servitudes privées éventuellement signés avec les propriétaires de terrains, et, au moment de l'élaboration ou de la modification d'un POS, qu'il s'assure de la prise en compte de ces éléments comme il a le pouvoir de le faire dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité <sup>318</sup>.

#### 4. Pour une gestion plus efficace des contentieux.

La gestion des contentieux est assurément l'activité qui sort de la façon la plus caractérisée du champ du savoir-faire des DRIRE, qui, malgré l'énergie qu'elles y déploient, n'ont sauf exception ni les compétences ni l'expérience nécessaires pour l'assurer. Des réflexions sont en cours dans l'administration, consistant notamment à susciter la création en région de pôles d'assistance juridique aux services de l'Etat ; dans cette hypothèse, la gestion des contentieux relatifs aux sols pollués pourrait également leur être confiée, la DRIRE demeurant dans une fonction d'appui technique.

Sans attendre la modification éventuelle des textes fixant les responsabilités en cas de pollution, et si nos propositions à ce sujet sont retenues, la pratique administrative devrait dès à présent être infléchie, particulièrement quant à la doctrine définie à l'encontre des propriétaires par la circulaire MATE du 1<sup>er</sup> septembre 1997. Les faits ont malheureusement montré que l'arme a plusieurs fois fait long feu, son usage ayant été bloqué en recours contentieux, et qu'il est permis au demeurant de douter de sa validité quant au fond, ce qui entache cette démarche d'une bonne dose d'arbitraire. Sa retombée pratique a été une prolongation sensible des procédures de déclaration de site *orphelin* <sup>319</sup>, ce qui a effectivement réduit les dépenses publiques, en réduisant le flux de travaux d'office sur sites orphelins exécutés par l'ADEME.

Revenir sur cette pratique n'affaiblirait pas la position de l'administration, mais correspondrait simplement une vision plus réaliste des choses ; on peut rappeler en contrepartie que d'autres voies, qui à notre connaissance sont possibles et n'ont jamais empruntées à ce jour, pourraient se révéler efficaces, telle notamment la mise en cause de la responsabilité civile de propriétaires impliqués <sup>320</sup> et de liquidateurs négligents.

---

traitement de surface ; pour la mairie, ce terrain était constructible sans restrictions.

<sup>318</sup> dans le cas d'une ZAC, il est aisé de prévoir les contraintes de dépollution dans le texte du règlement de la zone. Tel a été le cas, par exemple, du site Couleur-Paris à Aubagne : réunies par la DRIRE dans le cadre du Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle (SPPPI), l'administration, la ville, l'aménageur de la ZAC et l'ancien industriel se sont mis d'accord sur les termes de la dépollution, repris explicitement dans le règlement de la ZAC.

<sup>319</sup> puisqu'il faut dérouler les procédures (mise en demeure, consignation, constat d'insolvabilité) intégralement et deux fois en séquence, à l'encontre du dernier exploitant, puis après constat de carence, à l'encontre du propriétaire.

<sup>320</sup> ayant acquis en connaissance de cause un terrain pollué à bas prix ; ayant perçu des loyers ; etc.

## 5. La recherche en responsabilité des actionnaires.

L'un des points clés de notre lettre de mission, sur lequel l'attente était forte et qui appelle donc de notre part une réponse précise, concernait la possibilité de rechercher, de manière plus large qu'aujourd'hui, la responsabilité des actionnaires. Nous n'avons pas suggéré, dans le cadre limité de la problématique des sols pollués, de révolutionner le droit des sociétés en levant le principe d'autonomie des personnes morales, même si nous considérons comme une regrettable anomalie que le fonctionnement réel des groupes soit superbement ignoré par le droit, et pensons que cette question doit être traitée, mais dans un cadre plus général <sup>321</sup>. Nous rassemblons simplement ci-dessous l'ensemble des différentes propositions, éparées dans ce rapport, qui nous paraissent répondre effectivement à la préoccupation que les ministres ont exprimée.

Sept propositions déjà énoncées se confortent en effet pour construire un système qui, sans fouler aux pieds les droits des maisons mères, sont de nature à les rappeler à de saines obligations :

- i) procéder à un examen complet, et sans complaisance aucune, de la capacité financière et technique des sociétés sollicitant en leur nom l'autorisation d'exploiter une installation classée, en prenant toute la dimension des risques qu'elles vont générer ; la procédure d'instruction des dossiers pourrait prévoir que cet examen est systématiquement effectué avec l'appui de compétences extérieures à la DRIRE dans le cadre d'une coopération interservices régionaux ; à défaut de constat positif, aucune autorisation ne devrait être accordée sans une forme de garantie de bonne fin délivrée par l'actionnaire ou par un tiers, et, dans le cas d'un groupe, par une société à la surface financière elle-même suffisante, et non par une simple société écran ; la dite garantie devrait au moins prendre la forme d'une lettre de confort, susceptible d'être considérée comme suffisamment contraignante (*binding*, en anglais) pour pouvoir être prise en considération dans le cadre d'une éventuelle procédure en justice <sup>322</sup>;

- ii) mettre fin à l'incohérence des textes en vigueur, qui ne prévoient pas que le contrôle de cette capacité, notamment financière, perdure tout au long de la vie de l'installation, alors qu'il faudrait la réactiver notamment à l'occasion de toute modification affectant l'identité de l'exploitant ; en particulier, les cessions, non seulement du site, mais aussi d'un bloc de contrôle d'actions de la société exploitante, comme leur reclassement au sein d'un groupe, devraient être déclarés au préfet en vue du renouvellement de l'autorisation d'exploiter, et l'administration devrait apprécier si le niveau des capacités financières est bien maintenu, avant de la délivrer ; à défaut, la poursuite de l'exploitation ne pourrait être autorisée que sur production d'une nouvelle forme de garantie au moins équivalente à celle qui prévalait avant le changement d'actionnariat <sup>323</sup>;

- iii) inclure dans la loi de 1976 la responsabilité de *l'exploitant de fait* au même degré que celle de l'exploitant en titre, disposition qui permettrait au préfet de s'appuyer sur tous les éléments de fait, notamment le caractère fictif du titulaire de l'autorisation, ou la réalisation de certains actes de gestion concernant l'installation elle-même, par toute personne physique ou morale, y compris bien entendu

---

<sup>321</sup> cette recommandation pourrait être encore renforcée s'il se confirmait que la pratique de montages complexes d'emboîtement opaques de sociétés filiales, telles des poupées russes, présentait une certaine tendance, fâcheuse, à se généraliser pour permettre à des groupes peu scrupuleux d'échapper aux conséquences néfastes d'actes de pollution de toute nature (sols, océans,...) ; notre attention a été appelée sur le fait que la commission chargée du rapport d'enquête sur la catastrophe de l'Erika n'a pu déterminer avec certitude l'identité des propriétaires réels du navire, car elle s'est heurtée à l'opacité d'un tel montage (il semble de plus qu'en matière de transport maritime de matières polluantes l'habitude de certains opérateurs soit de construire systématiquement des couples « un navire, une société », regroupés ensuite sous une *holding*, ce qui est évidemment commode pour englober la société en même temps que le navire en cas de naufrage !).

<sup>322</sup> cf p. 118.

<sup>323</sup> cf p. 103, 104.

l'actionnaire de l'exploitant en titre, pour rendre cette personne destinataire direct de ses arrêtés de prescription de remise en état <sup>324</sup>;

- iv) retenir, pour les installations anciennement mises à l'arrêt, une définition de l'exploitant beaucoup plus large et juridiquement mieux assise qu'aujourd'hui ; elle couvrirait non seulement l'ancien exploitant en titre ou de fait, mais aussi, selon les cas de restructuration, la société absorbante, l'entité fusionnée, ou le repreneur de la branche d'activité, dans une filiation assurant la continuité de la chaîne de responsabilité depuis la cessation d'activité de l'installation jusqu'à la prescription des mesures de remise en état du site <sup>325</sup>;

- v) parvenir à mieux impliquer les *holdings*, en prenant appui sur les *constructive obligations* qu'ils énoncent, notamment dans leurs rapports annuels, quant à l'existence d'une politique de groupe en matière d'environnement <sup>326</sup>, en n'hésitant pas à mettre en cause leur image en cas de défaillance caractérisée d'une filiale par rapport à ces engagements publics, et en tentant, si besoin est, de faire prévaloir le caractère de fait contraignant de tels engagements devant les tribunaux ;

- vi) fournir au liquidateur, au représentant des créanciers, et au tribunal de commerce, dans les cas de procédures collectives, tous les éléments permettant d'appeler la maison mère ou tout dirigeant en comblement de passif, lorsque l'on peut valablement invoquer la gestion de fait avec faute, ou le caractère fictif de la personne morale en faillite <sup>327</sup>; sans omettre non plus qu'en cas de simple gestion de fait sans faute, la désignation de l'exploitant de fait comme responsable au titre de la loi de 1976, évoquée trois alinéas plus haut, permettrait probablement aussi au tribunal de l'appeler en comblement du seul passif environnemental ; rappelons simplement que ce moyen de droit suppose dans tous les cas que la créance soit bien qualifiée « article 50 » ;

- vii) enfin, utiliser tous les moyens du droit civil (articles 1382 à 1384 du code civil) pour mettre en cause les actionnaires, qui peuvent aussi être les propriétaires du site, mais qui peuvent être surtout, selon l'article 1384, considérés comme responsables des « choses » qu'ils ont sous leur garde, ce terme très général pouvant englober la société exploitante de l'installation s'ils en ont le contrôle <sup>328</sup>; voie, à notre connaissance jamais utilisée par l'Etat, qui n'aurait pourtant aucun mal à établir le préjudice financier, s'il a accompli les travaux d'office, ni évidemment le lien de causalité entre la pollution et l'installation classée ; elle est recommandée, rappelons-le ici, par le consultant de l'ADEME comme la procédure la plus appropriée au cas de la décharge de Montchanin.

L'utilisation d'un tel arsenal par l'administration permettrait à notre sens, au prix de modifications législatives mineures, et qui ne touchent en rien les principes du droit des sociétés ni même la loi de 1966, de résoudre l'essentiel des cas dans lesquels l'actionnaire peut légitimement être recherché ; ces quelques modifications concernent la loi de 1976 pour les propositions ii), iii), iv), et la loi de 1985 pour la proposition vi) <sup>329</sup>.

Notons que si l'Etat avait appliqué au secteur public, dont il était l'actionnaire ultime, l'esprit de ces propositions avec un minimum de rigueur pour ce qui le concerne, les cas de Montchanin, Huningue, et Salsigne auraient tout naturellement trouvé leur solution, au lieu de devenir, pour l'administration, les

---

<sup>324</sup> cf p. 103.

<sup>325</sup> cf p. 103.

<sup>326</sup> cf p. 95.

<sup>327</sup> cf p. 54 et 105.

<sup>328</sup> cf p. 105.

<sup>329</sup> s'agissant de la qualification des créances et de l'élargissement du délai accordé à l'Etat pour les produire, comme nous le proposons p. 105.

casse-tête que l'on sait. C'est bien d'ailleurs ce que nous avons noté lors de l'examen de ces dossiers <sup>330</sup>. Nous suggérons donc que l'administration les réexamine à la lumière de ces principes.

### **B. Dans un cadre législatif ayant évolué.**

Lors de nos visites en DRIRE nous nous sommes fait exposer un grand nombre de cas concrets de réhabilitation de sols pollués, nous avons exploré tout le spectre des interventions : des échecs, des situations de blocage, le plus souvent, mais aussi fort heureusement quelques réussites. Nous avons pu constater que dans tous les cas, d'une certaine importance, où une remise en état a pu être menée à bien (où la réhabilitation a été correctement dimensionnée et adaptée à un usage futur, où les financements se sont mis en place), la DRIRE était sortie de son rôle strict de police des installations classées et avait conduit (ou participé à) une démarche contractuelle entre les acteurs : industriel, s'il était encore là, propriétaire du site, s'il était distinct du précédent, établissement public foncier, quand il existe, communes, aménageurs, etc <sup>331</sup>. Voilà assurément une observation d'une grande banalité, mais il nous aura pourtant fallu, avant de l'exprimer en connaissance de cause, nous faire exposer dans le détail de très nombreux cas de terrain : chacun comprend bien, en effet, dès lors qu'il s'agit de réhabiliter un site industriel dont l'exploitation est terminée afin de l'adapter à un nouvel usage, que l'on entre dans une problématique d'aménagement du territoire, dans laquelle de nombreux acteurs nouveaux interviennent ; on ne voit alors pas pourquoi un texte limité à la police des exploitations pourrait répondre, seul, de façon satisfaisante à ce nouvel objectif, en ignorant les nouveaux intervenants, ni comment des procédures disjointes pourraient comme par magie s'accorder sans engagements réciproques, juridiquement valides, des différentes parties prenantes, y compris l'Etat.

Toute la difficulté vient précisément du fait que le cadre législatif actuel ne tient pas compte de cette observation d'évidence. La loi de 1976 fixe le cadre de la police des exploitations, et ses nombreuses modifications ultérieures n'y changent rien : elle s'exprime dans une relation bilatérale, entre l'Etat qui exerce ses pouvoirs de police à travers des arrêtés préfectoraux, établis sous sa seule signature, et l'exploitant. A ce jour, c'est dans ce seul cadre que les DRIRE peuvent et doivent travailler auprès des préfets ; celles qui, dans une approche pragmatique et constructive, ont participé à des démarches concertées, favorisé des accords contractuels entre les parties, sont en toute rigueur juridique "sorties des clous" : elles ont pris l'initiative d'interpréter à leur mode l'exercice du pouvoir de police dont elles sont investies, mode qui pourrait d'ailleurs dans l'état actuel des textes et dans certaines circonstances faire l'objet de recours contentieux ; de plus, les arrêtés préfectoraux, qui restent les seuls instruments juridiques de validation des mesures fixées, même retenant des prescriptions conformes aux résultats de la concertation et des contrats passés, ne peuvent pas, dans l'état actuel des textes, en assurer la sécurité juridique face à des recours ultérieurs.

Nous avons proposé supra que de telles approches contractuelles, dont plusieurs DRIRE ont déjà pris l'initiative <sup>332</sup>, soient validées juridiquement ; soulignons ici qu'elles devraient être encouragées et généralisées.

---

<sup>330</sup> cf p. 60 et suivantes.

<sup>331</sup> dans certains cas, sans doute limités en nombre, la situation géographique de la friche est telle que la valorisation du terrain liée à un changement de POS, le rendant constructible, peut débloquent une situation qui resterait autrement figée. Un exemple est le traitement du site de 60 ha MétalEurope et Elf-Atochem à l'Estaque, dont 20 ha ont été reclassés en zone constructible, à l'initiative de la ville. La perspective de cession des sols dans ces conditions nouvelles a permis aux industriels de financer la dépollution à hauteur de 120 MF (le financement étant en définitive pris en charge par l'opération immobilière).

<sup>332</sup> à titre d'exemple, citons le cas du site de la société France-Bois-Imprégnés à Andrezieux : le site pollué devant devenir un espace artisanal et pavillonnaire, la contribution de l'ancien exploitant à l'opération (dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la Société d'Équipement de la Loire) a été limitée à un montant correspondant à une dépollution théorique pour site « industriel », le terrain étant en outre cédé au franc symbolique à la ville. La SEDL, aménageur du site, réalise les travaux de dépollution et d'aménagement ; nous devons toutefois signaler, sous forme de bémol, que l'opération se boucle financièrement avec une subvention

La sécurité juridique des accords passés serait au demeurant un premier élément de motivation. Tant que les parties contractantes (l'industriel, la commune, le promoteur,...) n'auront pas l'assurance que les conventions ainsi passées entre elles ne pourront être battues en brèche par le premier recours venu, elles ne seront que peu disposées à faire l'effort d'engager ensemble un travail qui peut être long et difficile, dans une démarche qui doit souvent être itérative entre les niveaux de remise en état et les caractéristiques requises pour les usages futurs, de négocier et enfin de conclure des contrats ayant pour objectif de traiter correctement le réaménagement d'un site ; et plus précisément, l'industriel souhaitera avoir l'assurance qu'il ne sera pas recherché ultérieurement sur ce point au delà des mesures convenues, la commune, si elle devient propriétaire, qu'elle ne sera pas recherchée en tant que « détenteur », etc. C'est à dire que l'Etat devra donner son accord à ces transactions sous une forme qui l'engage.

Mais cette validation juridique, préalable et nécessaire, n'est pas suffisante à elle seule, en l'absence de dispositions assurant la motivation et la mobilisation des partenaires, pour permettre la généralisation de ces approches. En effet, les attitudes de camouflage ou de fuite, dénoncées supra, de la part des industriels, éventuellement d'attentisme de la part des collectivités, ne seront effectivement surmontées que si les acteurs savent qu'ils ont en outre un intérêt à se mobiliser : autrement dit s'ils savent que leurs efforts conjoints pour s'organiser localement et se structurer de façon adaptée au traitement correct des problèmes, leur donneront accès à de nouveaux outils et à des moyens financiers complémentaires. Pour les entreprises, la possibilité d'avoir accès à des aides financières pour la réalisation de diagnostics, d'ESR <sup>333</sup>, puis éventuellement pour la réalisation de travaux de réhabilitation ; de même pour les collectivités, des incitations financières également pour des opérations d'audit et aussi de travaux de requalification des sites vers leurs usages futurs.

Cette nouvelle méthodologie d'approche s'appliquerait en tout premier lieu aux cas ponctuels de réhabilitation et de requalification d'un site sur lequel un projet existe (un industriel assure la remise en état, une collectivité est impliquée, un aménageur est présent,...). Elle viendrait ainsi conforter rapidement les expériences qui ont été engagées dans quelques régions à l'initiative de certaines DRIRE. Mais, dans une deuxième phase, cette démarche trouverait sa pleine efficacité dans une approche plus globale et prospective, tout particulièrement en sites urbains, où la dépollution n'est qu'une des composantes de la politique de développement et de réhabilitation de la ville. Sous cette nouvelle perspective, les problèmes ne seraient plus traités isolément au cas par cas, à mesure qu'ils se présentent, mais plus globalement, à l'échelle qui convient, au niveau de l'agglomération ou de la zone, et en dotant les acteurs de capacités de maîtrise foncière et d'anticipation ; tout particulièrement, en adaptant les échelles d'intervention, dans l'espace et dans le temps, cette approche ouvrirait un champ beaucoup mieux adapté au traitement des problèmes encore mal résolus aujourd'hui de la réhabilitation des sites anciens qualifiés d'orphelins. Enfin, pour l'avenir, l'implantation de nouvelles zones industrielles devrait tenir compte des données hydrogéologiques, et les espaces sensibles à cet égard devraient être préservés.

Au niveau régional, un ensemble convergent de dispositions juridiques, techniques et financières pourrait dresser le cadre d'une telle approche "urbanistique" <sup>334</sup> :

---

du FEDER, dont le bien-fondé peut apparaître problématique dès lors qu'elle couvre une opération aujourd'hui non éligible à une subvention de l'Etat, en raison de sa nature.

<sup>333</sup> l'année dernière, le CA de l'ADEME a proposé ce type d'aide à la réalisation d'études ; dans le contexte législatif actuel, le MATE n'a pas validé cette proposition. A noter pourtant que les Agences de l'eau peuvent aider financièrement, jusqu'à 60%, la réalisation de diagnostics s'il y a une interaction possible avec la nappe phréatique. Elles peuvent aussi faire des avances sur travaux. L'effet de levier d'un concours public en ce domaine n'est pas négligeable.

<sup>334</sup> certains Etats US commencent à manier des outils de réaménagement de sites de ce type, qui combinent : incitations financières, pôles de compétence et d'assistance (techniques de diagnostic, de dépollution,

- sur le plan juridique, les établissements publics fonciers, là où ils existent <sup>335</sup> peuvent être la structure d'accueil, de pilotage, d'animation de ces démarches de concertation, de partenariat et de contractualisation ; à l'image de ces EPF, et en tirant parti de leur expérience, un organisme régional d'animation pourrait être créé dans chaque région <sup>336</sup>;
- sur le plan technique, la DRIRE peut assumer une mission régionale de coordination et d'assistance (pour les industriels, les collectivités, les aménageurs, les architectes, etc.) sur la base du savoir faire et de l'expérience déjà rassemblés par le CNRSSP et les établissements publics compétents (INERIS, BRGM, Ecoles,...) <sup>337</sup>;
- sur le plan financier, cette approche contractuelle mène à un partage des coûts (entre les industriels, les propriétaires, les aménageurs, les communes, les régions et l'Etat) ; les contrats de plan Etat – Régions peuvent fournir un cadre adapté à une telle démarche d'aménagement du territoire pour constituer des fonds d'intervention, abondés de crédits de l'ADEME, des Agences de l'eau et de financements européens.

Dans ce cadre, l'action régionale de la DRIRE s'inscrirait officiellement dans une démarche régionale d'aménagement du territoire et la problématique "sols pollués" qu'elle gère, ainsi que les ressources nécessaires qui doivent être dégagées, ne seraient ni spécifiquement affectées ni gérées isolément : la dépollution des sols serait ainsi, à sa place, l'une des composantes contribuant au « développement durable » des agglomérations et de l'aménagement du territoire.

Au plan quantitatif, tout en poursuivant la démarche d'information, aussi exhaustive que possible et totalement transparente, engagée par la constitution et la diffusion des inventaires <sup>338</sup> et qui est tout à la fois nécessaire et salutaire <sup>339</sup>, il devrait alors être possible de définir, entre les 896 sites de l'inventaire national et les 300 000 de l'inventaire historique, un objectif intermédiaire gérable en termes de capacité d'intervention concertée et de moyens financiers, pour les dix à vingt prochaines années. Pour leurs programmes annuels d'action, la plupart des DRIRE établissent de fait des listes d'ICPE prioritaires, mises à jour tous les ans, qui doivent totaliser déjà entre 2000 et 3000 sites sur l'ensemble de la France ; suivant les ressources humaines et financières qu'il serait possible de consacrer à une tel objectif par les différentes parties prenantes, publiques et privées, et le niveau de succès des approches ainsi concertées, on peut envisager que l'ordre de grandeur soit de 4 000 à 5 000 sites effectivement traités.

#### **IV. Revoir les conditions d'intervention financière de l'Etat et retrouver des ressources**

---

urbanisme, financement,...), confinement juridique contractuel (vendeur – acheteur), "pseudo quitus", i.e. un engagement de l'administration de "non-poursuites sous certaines conditions ".

<sup>335</sup> Nord-Pas-de-Calais (sur 10 000 ha de friches recensées dans la région, l'EPF a traité à ce jour environ 4400 ha, sans en prendre la propriété, en agissant comme maître d'ouvrage délégué de CdF sur 80% des surfaces et des collectivités locales pour le solde) ; Lorraine (l'EPLM a traité 3000 ha en dix ans, pour un coût de 1 GF, répercuté sur le prix du terrain cédé aux collectivités locales) ; Rhône (qui démarre son activité sur un périmètre restreint), Etang-de-Berre (le seul à notre connaissance à avoir déjà pris le risque de la dépollution de terrains) ; et Basse-Seine ; les quatre premiers nous ont fait part de leur accord pour jouer un tel rôle de structure d'animation des démarches de concertation et de contractualisation, dans un cadre juridique qui devrait être précisé.

<sup>336</sup> notons que ces établissements ont un rôle qui s'apparente à celui des Fondations hollandaises.

<sup>337</sup> l'Intranet DRIRE permettant à chacune de bénéficier de l'expérience progressivement accumulée sur la France entière.

<sup>338</sup> cf supra p. 10, 11.

<sup>339</sup> selon certaines DRIRE, elle était d'ailleurs attendue, notamment par l'Ordre des Architectes, afin que l'historique des terrains et les éventuelles contraintes qui peuvent en résulter soient connus lors de la conception des constructions.

### 1. Mieux apprécier intervention d'urgence, d'opportunité, et sites orphelins

En théorie, les choses sont claires : quand le responsable d'une pollution est identifié, le préfet lui prescrit par arrêté des études ou des travaux, puis, en cas de non respect, déclenche l'arsenal des sanctions administratives de l'article 23 du décret de 1977 (mise en demeure, consignation, exécution d'office au frais du responsable<sup>340</sup>, toutes procédures bien balisées par la circulaire du 7 juin 1996<sup>341</sup>). Même si le responsable est solvable, l'exécution d'office à ses frais par décision préfectorale n'est néanmoins possible que dans un seul cas : lorsque la consignation des sommes correspondantes est devenue effective entre les mains du TPG. Si aucun responsable n'est solvable ou identifié (sites dits *orphelins*) l'exécution d'office par avance de fonds de l'ADEME, chargée de l'exécution des travaux, est possible, si le dossier adressé par le préfet au MATE, qui décide au coup par coup, démontre que toutes les procédures envisageables ont été conduites à leur terme et que l'insolvabilité des responsables est attestée par le TPG. Enfin, quel que soit le stade des procédures, et en particulier si la consignation n'a pas abouti, et quel que soit le degré estimé de solvabilité des responsables, il revient également au MATE en cas d'urgence « *dûment constatée* »<sup>342</sup>, de décider l'intervention de l'ADEME, au vu des éléments d'appréciation qui lui sont fournis, en raison des dangers que peut présenter la situation d'un site.

En résumé, le préfet ne peut intervenir de son chef que si la consignation est effective. A défaut, qu'il y ait urgence ou pas, il saisit le MATE, lequel décide conjointement avec l'ADEME, puisque celle-ci est appelée à engager ses crédits, qu'elle ait ou non des perspectives raisonnables de les récupérer sur le responsable de la pollution.

Le dispositif, nous l'avons dit, fonctionne. Mais permet-il de régler les situations au mieux, c'est à dire au moindre coût pour la collectivité ? Est-on assuré que celle-ci ne paiera pas dans l'avenir, pour avoir attendu l'issue de procédures juridiques incertaines, nettement plus cher qu'elle ne déboursait sans tarder pour éliminer une menace de pollution ou stopper une pollution naissante qui ne revêt pas un caractère d'urgence ? Pour parler clair, ne risque-t-on pas, *via* l'ADEME demain, de payer 1 ou 2 MF pour ôter des fûts éventrés et traiter le sol souillé par des produits écoulés, alors que 0,1 ou 0,2 MF suffiraient aujourd'hui à évacuer les mêmes fûts encore étanches ?

Reconnaissons que, si la réponse n'est pas évidente, la circulaire ministérielle a tranché : la DRIRE doit soit démontrer l'urgence (pollution « *imminente* » ou extension « *rapide* », nécessitant le « *consensus* [du MATE] *sur l'urgence réelle* »), soit attendre.

Nous suggérons d'assouplir la notion d'urgence aux cas où l'opportunité financière d'intervenir sans tarder peut être démontrée ou du moins sérieusement plaidée. Nous pensons que la décision pourrait, en dessous d'un montant à définir (par exemple 200 000 F) relever du préfet<sup>343</sup>, à condition que soit donné l'accord explicite du trésorier-payeur général, gardien de la qualité de la gestion des deniers publics<sup>344</sup>.

---

<sup>340</sup> rappelons que ce terme recouvre l'exploitant, le liquidateur, et, selon la doctrine administrative actuelle et certaines jurisprudences, le propriétaire en qualité de détenteur.

<sup>341</sup> cf supra, p. 48, 79, et 122.

<sup>342</sup> la circulaire précise que la notion d'urgence s'entend « *lorsque les délais restant à courir pour l'aboutissement de ces procédures ne sont pas compatibles avec les nuisances encourues* ».

<sup>343</sup> qui devrait évidemment recevoir, sur les crédits du MATE (et non de l'ADEME) la délégation nécessaire pour procéder à l'engagement des dépenses.

<sup>344</sup> il ne s'agit pas de faire jouer au TPG le rôle de l'ordonnateur, mais de l'associer en amont à la décision, comme il est courant d'ailleurs de le faire en matière d'aides aux entreprises ; nous proposons toutefois ici que le préfet soit tenu d'obtenir l'avis positif du TPG pour pouvoir engager localement des crédits sur une ligne budgétaire qu'il n'est guère envisageable de déconcentrer. Notons par ailleurs que donner au TPG la faculté de s'assurer de la validité économique d'une dépense est parfaitement cohérent avec l'orientation prise par le

Mieux rompu que la DRIRE ou le préfet à l'analyse de la situation juridique et financière des responsables en puissance, et mieux à même d'apprécier en conséquence les chances de gagner ou de perdre en temporisant, le TPG saura aussi résister aux pressions, émanant notamment du public ou des collectivités locales, si la situation technique<sup>345</sup>, économique, et juridique ne justifie pas une intervention directe immédiate de l'Etat. Nous ne pensons pas que le MATE soit mieux armé que l'expertise locale pour apprécier globalement une situation sur le terrain. Bien entendu, il devrait lui être rendu compte des décisions ainsi prises, qu'il lui serait loisible d'auditer *ex post*. Le même système de décision locale pour les travaux de petit montant devrait *a fortiori* être également retenu lorsque l'urgence, au sens entendu aujourd'hui, est avérée.

Quant aux sites dits *orphelins*<sup>346</sup>, leur état pourrait, si nos propositions sont suivies, être reconnu plus tôt : sauf s'il était bailleur de l'exploitant, acquéreur du terrain à bon compte, initiateur d'un changement d'affectation du sol (au sens de la réglementation du POS), ou repreneur d'un site avec servitude de surveillance de pollution attachée, le propriétaire, réputé innocent, ne pourrait pas être visé par des arrêtés préfectoraux. En cas de procédure collective impécunieuse, la voie déjà décrite de l'article 215 de la loi de 1985 permettrait également d'accélérer la dépollution tout en renforçant la probabilité que l'Etat soit ensuite remboursé, au moins en partie, par la vente du terrain<sup>347</sup>. Le traitement plus rapide des pollutions serait sans doute globalement un facteur favorable pour les finances publiques, car leur extension et leur gravité ne pourrait qu'être moindres.

## 2. Mieux assurer la récupération des fonds publics

Il est particulièrement choquant qu'une dépollution, payée sur fonds publics en raison de la reconnaissance du caractère *orphelin* du site, soit ensuite l'occasion, pour les *parents ressuscités* que sont les propriétaires, de réaliser de coquettes plus-values, ou même tout simplement une vente lucrative à leur seul profit. Or, si aucune précaution n'est prise, rien ne l'interdit.

Il importe en effet de ne pas confondre le fait qu'un propriétaire ne puisse être tenu de dépolluer son terrain (pour un coût qui peut souvent excéder, et de très loin, sa valeur), avec le fait qu'il aurait, au motif de son innocence quant à la pollution, une sorte de droit de remise en état à son profit à l'encontre de la collectivité. Un tel droit n'est bien évidemment inscrit nulle part. Le seul droit du propriétaire est de se retourner contre son vendeur ou le pollueur, devant les tribunaux civils, pour obtenir réparation, il n'est évidemment en aucun cas de se retourner contre l'Etat. Et lorsque le propriétaire est une collectivité locale ayant racheté le terrain pour le franc symbolique, la manoeuvre consistant pour elle à réaliser ensuite une bonne affaire par la revente à son profit, à un quelconque promoteur, du terrain réhabilité aux frais de l'Etat reste parfaitement critiquable.

Aujourd'hui, la récupération de sa mise par l'ADEME est, nous l'avons dit, financièrement dérisoire. L'Agence se retourne vers le responsable de la pollution, par la voie de la responsabilité civile, mais ledit responsable est généralement désargenté, et c'est bien pourquoi d'ailleurs elle a été conduite à intervenir. Certes, il est des cas où le terrain dépollué est vendu par le responsable qui en était aussi le propriétaire. Mais s'il est en liquidation judiciaire, la manne de la vente ira d'abord aux détenteurs des

---

MEFI de faire de la DGCP une direction générale « de la gestion publique ».

<sup>345</sup> éclairée par la DRIRE.

<sup>346</sup> que nous proposons de ne plus dénommer comme tels (puisque tout site a un propriétaire), mais, par exemple sites « sans responsable », ou « SRS » (Sans Responsable Solvable). Pour être complets, signalons toutefois le seul cas de site sans propriétaire qui nous a été présenté, celui de l'entreprise Vroone à Escaudain (Nord), disparue en 1992 après reprise de ses actifs par une société Knox constituée à cet effet dans le cadre d'un redressement judiciaire. Après avoir payé 1,1 MF pour le stock, le matériel, les marques et l'immeuble, Knox s'est elle-même dissoute, puis a fait l'objet d'une liquidation judiciaire après cessation de paiement. Mais l'acte d'achat du terrain de Vroone n'a jamais été signé par Knox avant sa disparition, de sorte qu'il est toujours propriété de Vroone, laquelle n'existe plus !

<sup>347</sup> la créance, rappelons-le, bénéficiant alors du privilège des frais de justice, cf supra p. 53 et 105.

superprivilèges. Dans les autres cas, l'ADEME devra mettre en cause sa responsabilité devant les tribunaux civils.

Nous pensons que la situation pourrait être confortée par deux moyens.

Tout d'abord, comme nous l'avons déjà suggéré dans la partie consacrée au constat<sup>348</sup>, l'Etat est fondé, par la loi de 1976 elle-même, à agir aux frais du responsable défaillant. Du ce seul fait, il pourrait émettre à son profit un titre de perception à l'encontre du débiteur à hauteur des frais qu'il a engagés, et user, lors de la vente du terrain, des voies de droit du recouvrement des créances publiques, ce qui serait sans doute beaucoup plus efficace que de demander à l'ADEME de plaider devant les tribunaux civils.

Par ailleurs, lorsque le propriétaire n'est pas le responsable de la pollution au titre de la loi de 1976, l'Etat ne devrait intervenir<sup>349</sup> pour dépolluer le sol que moyennant la signature d'une convention<sup>350</sup> par laquelle ledit propriétaire s'engagerait à affecter le montant de la vente ultérieure de son terrain au remboursement des frais engagés par l'Etat, avec constitution d'hypothèque en garantie. Ce type de convention ne devrait poser aucun problème avec les collectivités locales (cas pour lesquels le recours à l'hypothèque n'aurait pas lieu d'être). Si un propriétaire particulier se refusait à conclure avec l'Etat sur ces bases, une procédure d'expropriation, justifiée par le danger public, devrait être engagée en urgence avant la dépollution.

### *3. Reconstituer une ressource*

Chacune de ces dernières années, l'ADEME a, bon an mal an, dépensé une petite centaine de millions de francs pour ses interventions relatives aux sols pollués. La taxe DIS rapportant plutôt légèrement davantage, la situation financière du dispositif public était confortable. En 1999, la taxe DIS s'est fondue dans la TGAP, et des crédits budgétaires sont venus la compenser dans le budget de l'ADEME. L'opération était globalement neutre, le budget de l'Etat étant abondé de la TGAP. Mais celle-ci disparaît en l'an 2000 du budget de l'Etat, pour être affectée à celui de la sécurité sociale, en compensation des aides versées aux entreprises pour la réduction du temps de travail. Il est dès lors patent que la ressource provenant des industriels a disparu du circuit budgétaire des fonds consacrés à la dépollution.

A la limite, si l'action de l'Etat devait rester en ce domaine ce qu'elle est, c'est à dire se chiffrer à 100 MF par an dans le budget alloué à l'ADEME, la question de reconstituer une ressource ne se poserait sans doute pas. Nous estimons pour notre part devoir la soulever. Car les exigences croissantes de réaménagement de l'espace dans une optique de développement durable nous paraissent appeler la mise en œuvre, sous la responsabilité de l'Etat, d'une politique de réhabilitation du territoire pollué par un siècle d'industrialisation « sauvage » pour les sols<sup>351</sup>.

Savoir si la ressource nouvelle doit être affectée ou abonder le budget général, le MATE étant doté en conséquence, est une question qui sort de notre sujet et ressortit à la politique budgétaire de l'Etat. Elle est au demeurant d'importance économique seconde. L'essentiel nous paraît être que le MATE ait à tout moment, par une voie ou par une autre, les moyens de sa politique, qui doit être celle de la nation. Le passage par le budget général de l'Etat est plutôt une garantie à cet égard, et nous constatons d'ailleurs

---

<sup>348</sup> cf supra, p. 48.

<sup>349</sup> directement ou via l'ADEME en qualité de prestataire de l'Etat, lequel conserverait la relation avec le propriétaire.

<sup>350</sup> à notre sens, à signer entre l'Etat et le propriétaire (même si l'Etat demande à l'ADEME d'intervenir matériellement pour la dépollution).

<sup>351</sup> rappelons toutefois que tel ne nous paraît pas être l'état d'esprit actuel du MATE, pour lequel la mise en sécurité constitue la ligne de conduite essentielle, la dépollution plus profonde étant ensuite une affaire laissée à la diligence des propriétaires en fonction de l'affectation qu'ils souhaitent donner aux terrains.

que ni le MATE ni l'ADEME ne plaident aujourd'hui pour que soit réinventée une ressource directement affectée.

Notons que nos propositions en elles-mêmes généreront aussi des ressources : l'assurance responsabilité civile obligatoire des installations classées produira les taxes normalement attachées aux primes, comme sur tout contrat d'assurance dommages. La fixation de leur niveau pourrait être une molette de réglage des flux financiers. Par ailleurs, les surplus éventuels des contrats « assurance-épargne-pollution »<sup>352</sup>, pour la fraction non restituée à l'entreprise, constitueraient une ressource pour l'Etat.

Au delà, il ne nous semble pas utile d'inventer une nouvelle assiette fiscale, qui serait source de beaucoup de contestations. La difficulté d'agir par voie de taxation pour appliquer aux sols le principe « pollueur-payeur », principe au demeurant parfaitement sain et entré dans le droit positif, est que la pollution devient un élément caractéristique du site et fait, légalement et logiquement, l'objet d'une obligation de réparation sur place, *en nature* en quelque sorte, par le pollueur lui-même. Dès lors, le taxer en plus serait le faire payer deux fois<sup>353</sup>.

Si nos propositions ont une suite, notamment celle qui ouvre une fenêtre de dix ans<sup>354</sup> pour initier une politique de reconquête des terrains pollués dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, la dépense publique pourrait prendre une autre dimension. Nous pensons, dans cette hypothèse, que la réflexion sur le financement d'une telle politique se posera.

\*

---

<sup>352</sup> cf supra, p. 100.

<sup>353</sup> la situation est évidemment tout autre dans le cas des émissions polluantes dans l'air ou dans l'eau, puisque les molécules sont alors irrattrapables par le pollueur lui-même, et que la nuisance n'est plus pour lui, qui l'a exportée sur la collectivité ; taxer le pollueur ne le fait donc payer qu'une fois.

<sup>354</sup> cf supra, p. 112.

## Conclusions

Face à la pollution des sols, plusieurs attitudes sont concevables pour la puissance publique.

L'une, qui nous semble être celle adoptée jusqu'à présent, se fixe pour objectif d'assurer autant que nécessaire et dans la durée la sécurité vis à vis de la santé et de la salubrité publique, en mettant en œuvre les dispositions des lois de 1975 sur les déchets ou de 1976 sur les installations classées, et de donner, de la manière la plus claire et exhaustive possible, tous les éléments d'information sur l'historique et l'état des sites et les méthodologies d'analyse des risques et de traitement, pour que les acteurs économiques fassent leur affaire, entre eux et devant les juridictions civiles, de la remise en état nécessaire, dans chaque cas, par l'usage futur du terrain.

Dans cette perspective l'Etat considère expédient de s'adresser, autant que la loi et le juge administratif le permettent, à qui exerce le contrôle de fait du site lorsque le danger se présente, en ne prenant en charge directement sur crédits publics que les cas où l'urgence le commande et où aucun responsable solvable ne paraît exister. Ce cadre d'action, une fois la fonction d'information correctement remplie, revient donc à gérer les problèmes lorsqu'ils se présentent ; sous cet angle, toute anticipation administrative serait un pas superflu vers la précipitation, et l'ardeur dont peuvent témoigner certaines DRIRE pour imposer aux industriels une régénération des sols a davantage besoin d'être tempérée par la modération de l'administration centrale qu'aiguillonnée. Ainsi calibrée, l'action de l'Etat a au moins la vertu d'être économe, autant des deniers des entreprises d'ailleurs que de ceux des contribuables.

L'inconvénient, que nous avons à plusieurs reprises souligné dans ce rapport, est triple : n'étant pas réellement traités, les sols pollués restent, pour l'avenir, sinon des bombes, du moins des problèmes potentiels à retardement. L'espoir est que, comme bien des problèmes, ils trouvent d'eux mêmes leur solution, ce que la nature n'exclut pas, qui sait provoquer avec le temps des stabilisations, voire des résorptions naturelles ou des dissipations inoffensives de pollutions. Mais, pas plus que le pire, le meilleur n'est jamais certain. Le second inconvénient est que, plus les années passent, moins les responsables ont de chances d'être mobilisés efficacement pour réparer les dégâts qu'ils ont causés ; et que, trop longtemps différé dans son application, le principe pollueur-payeur ne perde de sa force. Enfin, ce que nous avons appelé le *mitage* du territoire peut perdurer, les comportements de camouflage des pollutions au milieu des friches se poursuivre, et entraver l'action des collectivités dans la reconstruction des villes et des banlieues, inscrivant, dans les schémas d'urbanisation de demain, les cicatrices industrielles du siècle passé.

Dans la lettre de mission qu'ils nous ont adressée, les Ministres ont précisément exprimé le souci de voir renforcé dans le domaine de la pollution des sols le principe "pollueur - payeur" et notamment de contrecarrer des montages juridiques permettant à certains groupes industriels d'échapper à leurs obligations de remise en état.

C'est pourquoi, nous présentons également une autre attitude, plus offensive. Elle suppose que, face aux insuffisances avérées de son arsenal juridique, l'Etat se dote de moyens nouveaux. Certes, il ne s'agit pas de rétablir les sols dans leur hypothétique virginité, de tout effacer pour ne pas recommencer. Mais il s'agit d'exercer une plus grande vigilance, de fixer des règles claires sur la responsabilité, de donner aux entreprises les moyens de préparer la fin de vie des sites, et surtout d'afficher l'ambition que les sols soient, sauf exception dûment acceptée, réutilisables, non pas chacun d'eux pour tout ou n'importe quoi, mais en fonction de la vocation de la zone où il se situe.

C'est dans ce sens que nous avons compris notre lettre de mission, effectué un constat qui peut paraître sévère mais que nous avons surtout voulu sans concessions, et formulé nos propositions.

Il résulte de ce constat que l'essentiel des difficultés liées aux problèmes de sols pollués proviennent de leur appréhension, partant de leur traitement, tardifs : l'application du principe "pollueur - payeur" devient ainsi d'autant plus difficile et incertaine à mesure que la cessation de l'activité cause de la pollution s'éloigne dans le passé. A contrario, l'application de ce même principe en cours d'exploitation est naturelle et d'autant plus efficace, alors que le responsable est alors clairement identifié et que les moyens nécessaires sont dégagés par l'activité économique de l'entreprise : nos propositions visent donc, en tout premier lieu, à inverser la chronologie, à provoquer la généralisation de démarches de prévention systématique par les entreprises en cours d'exploitation et à intégrer la gestion des passifs environnementaux des sols dans le cycle d'exploitation des entreprises.

Le présent contexte juridique, où les responsabilités des uns et des autres sont mal définies et peuvent fluctuer au gré d'une jurisprudence erratique, peut expliquer, sinon absoudre, certains comportements de camouflage ou de fuite, à travers des montages juridiques plus ou moins complexes, de la part d'industriels à qui le poids de ces incertitudes paraît insupportable. Nous proposons donc d'adopter des règles claires relatives à l'apurement du stock de sols pollués hérités des activités industrielles anciennes ; cette clarification des règles de solde du passé est une condition nécessaire pour "repartir du bon pied" et redéfinir pour l'avenir un régime de responsabilité clair et équilibré entre les entreprises industrielles, les propriétaires de terrains et l'Etat.

Nos propositions sont récapitulées en les reclassant en trois lots : celles qui ne nécessitent aucune intervention législative, celles qui requièrent un ajustement du droit applicable, celles qui font évoluer les concepts aujourd'hui en vigueur.

#### I. Propositions ne nécessitant aucune intervention législative

1. - imposer aux sociétés cotées, par la voie d'une adjonction à l'Instruction de la COB, de mentionner dans leurs rapports annuels sociaux et consolidés, leur appréciation sur l'état des risques encourus du fait de la réglementation environnementale relative aux sols, et de donner toutes indications utiles dans l'Annexe aux comptes ; cette contrainte d'information menant progressivement à l'inscription des passifs environnementaux dans les comptes des entreprises à mesure de leur apparition (page 95) ;
2. - au delà de ces dispositions comptables, favoriser une démarche de management environnemental des groupes les conduisant à s'engager sur des *constructive obligations*, à progresser dans la voie de la certification de leurs sites, permettant à l'administration de mieux cerner les risques en fonction d'un *rating* environnemental, et de prendre appui, en cas de contentieux, sur les politiques de groupe affichées (page 98) ;
3. - inciter au développement et à la généralisation de la pratique systématique et périodique d'études simplifiées des risques, pour que l'entreprise connaisse en permanence l'état de ses sols, et puisse sécuriser au plan fiscal la constitution de provisions en vue de réaliser des travaux ; à cette fin, mettre en place des procédures adaptées d'aide financières pour les PMI (page 96) ;
4. - dans le même sens, adopter une gestion plus efficace de la relation entre les DRIRE et les entreprises, se traduisant par des arrêtés préfectoraux rénovés, favorisant une démarche vers l'autocontrôle (page 119) ;
5. - inciter les différents acteurs administratifs locaux à mieux coopérer entre eux, notamment pour identifier les entreprises à risque, voire les entreprises exploitant en « pirates » des installations qui devraient être classées, pour mieux contrôler les échéances de fin d'activité et par ailleurs pour mieux apprécier la capacité financière des entreprises à assumer les risques de leur activité, en vue de faire appel, chaque fois que nécessaire, à l'engagement de soutien des maisons-mères (page 117) ;

6. - mieux utiliser les moyens de droit ouverts par la loi de 1985 sur les procédures collectives (appui actif aux liquidateurs ou au tribunal dans la recherche des actionnaires ou des dirigeants de fait en comblement de passif), et la voie classique du code civil (recherche en responsabilité) (page 105);
7. - conforter les DRIRE dans la définition des prescriptions de travaux en introduisant certains repères à caractère normatif pour alléger la pratique de l'étude de risques, qui doit rester le critère prééminent (page 120) ;
8. - élargir la notion d'urgence à l'opportunité financière de traiter les pollutions au plus tôt, et déconcentrer sur les préfets les décisions sur les dossiers de faible importance financière (page 128) ;
9. - assurer la traçabilité des contraintes foncières, notamment en prévoyant explicitement l'obligation d'inscrire au registre de la publicité foncière toute restriction d'utilisation des sols ou interdiction préfectorale de procéder à certains types de travaux (page 108);
10. - mieux assurer la récupération des fonds publics, notamment en cas de revente ultérieure de terrains dont le coût de dépollution a été réglé sur fonds publics, en subordonnant l'intervention de l'Etat à la signature d'une convention avec le propriétaire prévoyant le remboursement de la créance publique sur le prix de la transaction future (page 129) ;

## II. Propositions supposant un ajustement des textes

11. - clarifier les responsabilités au regard de l'obligation de remise en état des sols, en définissant dans la loi les exploitants de droit et de fait, les anciens exploitants, les propriétaires *impliqués* et les propriétaires *responsables* (page 102) ;
12. - sécuriser le changement d'exploitant, en limitant la validité de l'autorisation délivrée à la personne physique ou morale au nom de laquelle le dossier a été agréé, et en s'assurant, en cas de transfert de l'installation ou d'une fraction significative du capital de la personne morale qui la possède, que le repreneur présente des capacités financières suffisantes (page 103) ;
13. - mieux fonder dans la loi la faculté de prescrire des travaux de remise en état en cours d'exploitation (page 104) ;
14. - clarifier le statut du passif environnemental en cas de liquidation judiciaire, en distinguant les mesures d'urgence et de mise en sécurité, qui relèvent de l'article 40 de la loi de 1985, et les mesures de remise en état du site, qui relèvent de l'article 50 et fixer légalement, dans ce dernier cas, le délai d'un an pour produire les créances, avec faculté d'en donner une estimation provisoire (page 104) ;
15. - définir les obligations du responsable en termes d'objectifs de dépollution, en les limitant à une remise en état du site compatible avec le classement du terrain au plan d'occupation des sols au moment où l'installation était encore exploitée (page 106) ;

### III. Propositions marquant un infléchissement des concepts en vigueur

- 16.- rendre obligatoire la souscription d'une assurance « responsabilité civile pollution » pour toute installation classée (page 98) ;
- 17.- autoriser la mise en place d'un dispositif « d'assurance-épargne-pollution », à base de capitalisation, de nature à permettre à l'entreprise de faire face en fin de vie à ses obligations de remise en état des sols, même déjà pollués et non susceptibles d'être couverts par un mécanisme d'assurances dommages (page 100) ;
- 18.- établir des règles de *quitus* partiel pour l'avenir en fin d'exploitation des sites, de sorte que l'entreprise qui a satisfait à ses obligations déclaratives et réalisé les travaux demandés ne puisse plus voir sa responsabilité recherchée du seul fait du changement d'usage du site et du surcroît de mesures de dépollution que ce changement implique (page 109) ;
- 19.- engager une démarche de *prescription* en ouvrant une *période de vérité* pour les sites pollués anciens, dont les installations ont cessé leur activité avant la date d'entrée en vigueur de la loi de 1976, pour favoriser leur mise au grand jour et définir le traitement adapté, en tenant compte de la vocation de la zone en terme d'aménagement du territoire, et incluant la possibilité pour le responsable de bénéficier de concours publics (page 111);
- 20.- articuler au plan légal une démarche contractuelle avec l'exercice traditionnel du pouvoir de police administrative, pour mieux faire entrer la problématique des sols pollués dans celle, plus large et participative, de l'aménagement du territoire (page 113).

\*

Entre les deux attitudes schématiquement décrites au début de cette conclusion, des positions intermédiaires sont bien évidemment possibles. C'est dire que l'ensemble de nos propositions ne forme pas un bloc. Nous avons préféré nous placer dans une perspective volontariste, pour que toutes les options utiles soient explorées. Même si nous pensons qu'aucune de nos propositions n'est déraisonnable (sans quoi elle n'aurait pas à figurer dans ce rapport), nous n'affirmons pas que toutes doivent être suivies pour permettre d'aboutir à une amélioration de la situation présente.

Il est une ultime proposition que nous n'avons pas formulée, bien qu'elle ait tenté plusieurs de nos interlocuteurs : qu'après les lois sur l'eau et l'air soit mise en chantier une loi sur les sols, appelée notamment à relayer la loi de 1976, régissant, par des dispositions spécifiquement adaptées, la gestion des sols dans la durée, pendant et après leur utilisation à des fins industrielles. Nous ne pensons nullement qu'une telle entreprise serait inutile, mais ce sujet dépasse, de loin, le champ de nos analyses, et nous ne l'avons pas exploré. Il nous semble que le *corpus* que nous présentons est déjà suffisamment consistant pour répondre aux différents soucis que traduisait notre lettre de mission.

Paris, le 6 avril 2000

L'Ingénieur général des Mines

L'Inspecteur général des Finances

Jean-Pierre HUGON

Pierre LUBEK

# **Annexes**

## Liste des annexes

1. Lettre de mission
2. Liste des personnes rencontrées
3. Liste des textes de référence, texte de la loi du 19 juillet 1976, extraits du décret du 21 septembre 1977
4. Liste des jugements ou arrêts de jurisprudence cités dans le rapport
5. Pièces annexées
6. Données scientifiques sur la pollution des sols
7. Liste alphabétique des sigles utilisés dans le rapport

## Annexes 1 à 4

**Le Ministre de l'Economie,  
des Finances  
et de l'Industrie**

**Le Secrétaire d'Etat à  
l'Industrie**

**La Ministre de l'Aménagement  
du Territoire et de  
l'Environnement**

**0 2 AVR 1999**

Le Ministre de l'Economie, des  
Finances et de l'Industrie

La Ministre de l'Aménagement  
du Territoire et de l'Environnement

Le Secrétaire d'Etat à l'Industrie

à

Monsieur le Vice-Président du  
Conseil Général des Mines

Monsieur le Chef de Service de  
l'Inspection Générale des Finances

**Objet** : Installations classées pour la protection de l'environnement - sites et sols pollués

Les modalités de financement de la dépollution des sites industriels pollués en cas d'insolvabilité de la société exploitante ont été définies par la loi du 2 février 1995. La création d'une taxe parafiscale sur l'élimination des déchets industriels spéciaux a permis d'engager des actions de réhabilitation des sites qualifiés d'«orphelins».

Toutefois, attachés au principe pollueur-payeur, introduit par cette même loi, il ne nous parait pas souhaitable que ce mode de financement se généralise et aboutisse à faire prendre en charge par ce fonds de dernier recours des dépenses qui relèvent de la responsabilité d'autres acteurs économiques solvables et connus.

Une telle dérive entraînerait d'ailleurs une augmentation des besoins en ressources de ce fonds, au-delà du cadre d'utilisation qui lui a été assigné.

Il convient donc, d'une part de renforcer l'application du principe «pollueur-payeur», d'autre part de préciser la portée des obligations incombant au responsable d'une pollution des sols. En particulier, les contraintes de dépollution

doivent être établies de manière claire afin de donner aux acteurs économiques une lisibilité sur le droit applicable.

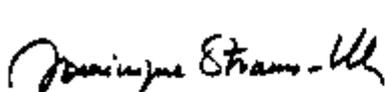
Il est possible de concevoir des montages plus ou moins complexes (filialisation puis liquidation, cessions...) permettant à un groupe d'échapper à son obligation de dépolluer ou d'assurer le suivi d'un site pollué. Pour éviter l'apparition de tels cas, il faut rendre plus efficace, voire renforcer le droit des installations classées pour la protection de l'environnement (en particulier en cas de changement d'exploitant, y compris par filialisation). Pour autant, il n'est pas souhaitable de faire évoluer les principes du droit commun en matière de responsabilité des actionnaires tel que régi par le droit des sociétés et celui des procédures collectives. Ce serait une atteinte directe au principe constitutif des sociétés de capitaux. Les effets négatifs d'une telle mesure sur le financement des entreprises seraient très importants.

Sur la base de ces objectifs, nous souhaitons que le Conseil Général des Mines et l'Inspection Générale des Finances se saisissent de cette question. Nous vous demandons de désigner un ingénieur général des mines et un inspecteur général des finances qui réaliseront une mission d'expertise et de propositions en liaison avec les administrations concernées.

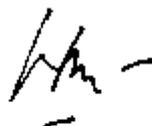
Leur rapport devra :

- faire un diagnostic précis des difficultés d'application du droit actuel sur la base d'une analyse de cas concrets de dossiers où l'administration n'a pas été en mesure d'identifier ou de mettre en cause le responsable de la pollution et à devoir classer le site parmi les sites pollués orphelins : une analyse de la jurisprudence sera aussi nécessaire ;
- analyser les conditions actuelles de prise en charge par le fonds en particulier dans le cas où l'urgence justifie une intervention avant d'avoir pu mener les procédures en responsabilité contre l'exploitant à son terme ;
- préciser de quelle façon l'Agence judiciaire du Trésor pourrait assister l'action des préfets, des trésoriers payeurs généraux, des DRIRE et de l'ADEME pour l'instruction des recherches de responsabilité ;
- dans la mesure où une telle éventualité apparaîtrait nécessaire, proposer des aménagements juridiques dans le but de permettre une meilleure prise en compte de ce problème.

Nous vous saurions gré de veiller à ce que ce rapport nous soit remis avant le 30 juin 1999.



Dominique STRAUSS-KAHN



Christian PIERRET



Dominique VOYNET

<b>Personnes rencontrées</b>
------------------------------

**Premier ministre**

*Cabinet :*

Mme Bettina LAVILLE, conseillère technique pour l'aménagement du territoire et l'environnement

**Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**

*Cabinet :*

M. Patrick FRAGMAN, conseiller technique  
M. Raymond COINTE, conseiller technique

*Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques / Service de l'Environnement Industriel :*

Mme Marie-Claude DUPUIS, chef du Service de l'Environnement Industriel  
M. Bruno SAUVALLE, ancien chef du bureau de la pollution des sols et de l'énergie  
M. Emmanuel NORMANT, chef du bureau de la pollution des sols et de l'énergie  
M. Didier GUIFFAULT, bureau de la pollution des sols et de l'énergie  
M. Christian HEU, chef du bureau du contentieux  
Mme Hélène BRUNET-LECOMTE, bureau du contentieux

**Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

*Cabinet de l'Industrie*

M. Guy ZACKLAD, conseiller technique

*Direction du Trésor :*

Mme Odile RENAUD-BASSO, chef du bureau B2 (financement et compétitivité des entreprises), et M. PROVOST  
M. Ramon FERNANDEZ, chef du bureau D2 (énergie, telecommunications et matières premières)

*Direction des Affaires Juridiques :*

M. Emmanuel GLASER, sous-directeur du droit public et international  
Mme Marie-Hélène MONTES, chef du bureau 3C (droit international)  
Mme Claudine CEGLARSKI-RITTER, bureau 3C  
M. Pierre TAUGOURDEAU, bureau 4B (droit financier et industriel)

*Direction de la Législation fiscale (DGI) :*

M. Jean-Pierre LIEB, sous-directeur B (fiscalité directe des entreprises)  
N. Thierry NESA, bureau B1

*Direction générale de l'Energie et des Matières Premières :*

M. Jérôme MULLER, chef de service (sous-sol, mines, métallurgie)  
M. Alain DERRIEN, chef de mission « métaux non ferreux »

## **Ministère de la justice**

### *Direction des Affaires Civiles et du Sceau :*

M. Olivier DOUVRELEUR, Sous-Directeur du droit commercial et immobilier, assisté de M. DEHARVENG et de M. Jean-Pierre SOMMER,

### *Direction des Affaires criminelles et des Grâces :*

M. Marc ROUCHAYROLLES, chef du bureau Santé publique, droit social et environnement

## **ADEME :**

### *Services centraux :*

M. Pierre RADANNE, Président  
M. François DEMARCQ, directeur général,  
Mme BRUNIQUEL, responsable juridique

### *Délégation régionale Rhône-Alpes :*

M. Jean-Paul GEORGES, délégué régional

### *Délégation régionale Lorraine :*

M. Philippe ROBERT, délégué régional  
M. Thierry LAFFONT, responsable inter-régional sites et sols pollués (Alsace, Lorraine, Franche-Comté)

## **Administration Sarroise de l'Environnement :**

M. SOBICH, responsable des services

## **Collectivités locales :**

M. Jacques PELISSARD, Maire de Lons-le Saulnier, vice-président de l'AMF, Député du Jura  
M. Jacques VERNIER, Maire de Douai  
Mlle Anne CECCONELLO, mairie de Metz, cellule « environnement », direction générale de l'urbanisme et du développement

## **Etablissements Publics Fonciers**

### *EPF du Nord-Pas-de-Calais :*

M. Marc KASZYNSKI, directeur de l'EPF et Secrétaire Permanent du Pôle de Compétence sur les Sites et Sols Pollués du Nord-Pas-de-Calais.

### *EPF de la Métropole Lorraine,*

M. Jacques PIERSON, directeur général

### *EPF de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)*

Stephan MUZIKA, directeur

### *Etablissement Public d'Aménagement de l'Etang de Berre (EPAREB)*

M. ROUCOLLE

## **Monde industriel :**

### *MEDEF*

M. Armand LEPAS, Directeur des Affaires économiques générales

### *Entreprises pour l'Environnement (EPE)*

M. Richard ARMAND, Délégué Général

M. Patrick NOLLET

### *Fédération des Minerais et Métaux :*

Gérard JOURDAN, Délégué Général

François RAINGEVAL, Directeur

### *Fédération des Industries Mécaniques (FIM)*

Mme Violaine DAUBRESSE, FIM, service Environnement

M. Dominique PEIGNE, CETIM

### *AFITE (Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement)*

Jean LEBEGUE, Vice-Président,

Marc VAUTHIER,

Jean-François SAGLIO

### *Union de Industries Chimiques (UIC)*

M. Jean- Michel UYTTERHAEGEN, Directeur du département technique

Mme Tiphaine DAUBERT, service juridique, secrétariat général

### *GUEPE (Groupement d'Universitaires et de Grandes Ecoles pour l'Environnement)*

Dominique BIDOUE

Jean-Louis CHEMIN

Pierre TAVERNIER

### *Elf*

M. TRAMIER, Directeur Environnement

M. PEREZ, directeur adjoint

### *Elf atochem*

M. René DELEUZE, directeur général adjoint (et Président de l'UIC)

### *HBL*

M. F. BERTRAND, directeur général

M. LAGRANGE, service environnement

### *GDF*

M. Pierre GADONNEIX, Président

M. Pierre VASSEUR, responsable des affaires administratives et immobilières

### *USINOR*

M. Francis MER, PDG

M. René-François BIZEC, directeur environnement groupe

*Bail-Industrie*

M. Jean-Marie SCHAACK, président directeur général  
M. Walter HAUTH, directeur du patrimoine

*SNCF*

Mme Monique BOUSTON, Direction juridique (chef de la division protection du patrimoine et environnement)

**Commission des Opérations de Bourse :**

M. Helman LE PAS DE SECHEVAL, chef du service des opérations et de l'Information financières  
M. Philippe DANJOU, chef du service des Affaires Comptables  
M. Jean-François SABLIER, chargé de mission au service des Affaires Comptables

**Conseil National de la Comptabilité :**

M. Georges BARTHES de RUYTER, Président  
M. Alain LE BARS, chargé de mission

**Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables :**

M. Jean-François des ROBERTS, directeur du développement international  
M. Jean-Pierre MARTEL, chargé de mission

**Cabinet d'audit comptable :**

*Ernst & Young*

M. Vincent de la BACHELLERIE, Associé  
M. Vincent LONGUET, Expert Associé  
M. Philippe VIRY, directeur de mission

**Cabinets d'Avocats :**

*Cabinet Huglo – Lepage*

Me Corinne LEPAGE, ancien ministre de l'environnement  
Me Christian HUGLO

*Cabinet Boivin*

Me Jean-Pierre BOIVIN

*Cabinet Winston et Strawn*

Me Vincent SOL

**Administrateurs Judiciaires**

*Conseil National des Administrateurs et Mandataires Judiciaires*

Me Jean-Louis LAUREAU, Président,  
Me Dominique MIQUEL, représentant des mandataires judiciaires  
Me. Vincent GLADEL, représentant des administrateurs judiciaires

## **Assurances**

### *Fédération Française des Sociétés d'Assurance*

M. DELPOUX, directeur du marché des risques d'entreprises APSAD (Assemblée Plénière des Sociétés d'Assurances Dommages)

M. Bernard FOUSSAT, chef du département responsabilité civile  
Mme d'ARCHIMBAUD

### *AGF*

Mme Liliane LAVILLE- TIMSIT, Division Stratégie et développement AGF Courtage

## **Personnalités qualifiées**

Mme Odile GAUTHIER, Cour des Comptes, ancien responsable DPPR/SEI

M. Paul LECOMTE, directeur du CNRSSP (Douai)



### *Visites en DRIRE*

*(entretiens et séances de travail avec les directeurs, les chefs du service de l'environnement industriel et collaborateurs, et, pour les cinq premières, des ingénieurs chefs de divisions territoriales)*

#### ***Ile-de-France :***

*MM. Luc ROUSSEAU, Stéphane MATTATIA, et leurs collaborateurs*

#### ***Lorraine :***

*MM. Stéphane CASSEREAU, Alby SCHMITT, et leurs collaborateurs*

#### ***Provence-Alpes-Côte-d'Azur :***

*MM. Dominique TIXERONT, François-Xavier ROUXEL, Pierre LECLERCQ et leurs collaborateurs*

#### ***Nord-Pas-de-Calais :***

*MM. Pierre-Franck CHEVRET, Jean-Pierre HILLEWAERE, et leurs collaborateurs*

#### ***Rhône-Alpes :***

*MM. Marc CAFFET, Frédéric LEHMANN, et leurs collaborateurs*

#### ***Poitou-Charentes :***

*MM. André BOHIN, DUBEST et DUMORA*

#### ***Bourgogne :***

*MM. Michel PASCAL, Jean-Charles VAN HOECKE, et leurs collaborateurs*

#### ***Midi-Pyrénées :***

*MM. Alain DORISON, Thomas EYMOND-LARITAZ, et leurs collaborateurs*

Nous avons adressé un questionnaire 24 DRIRE le 30 août 1999, et avons reçu et exploité 14 réponses.

Nous avons assisté à la journée scientifique annuelle de restitution des travaux du CNRSSP.

Enfin, une version provisoire de notre rapport a fait l'objet d'une présentation en Section Technique du Conseil général des Mines le 14 mars dernier. Elle a été suivie d'échanges approfondis avec son président, M. Yves MARTIN, et M. Gustave DEFRANCE.

<b>Liste des principaux textes de référence</b>
---

**1. Lois**

loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux  
loi 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement  
loi 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs  
loi 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises  
loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau  
loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement  
loi 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation

**2. Décrets**

décret 77-1133 du 21 septembre 1977, pris en application de la loi du 16 juillet 1976  
décret 95-696 du 9 mai 1995 relatif à la police des mines  
décret 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière

**3. Arrêtés**

arrêté du 26 septembre 1985 relatif aux ateliers de traitements de surface  
arrêté du 10 février 1998 relatif à la détermination du montant des garanties financières de remise en état des carrières prévues par la législation des installations classées  
arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées

**4. Circulaires**

circulaire du 3 décembre 1993 sur la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués  
circulaire du 3 avril 1996 relative aux diagnostics initiaux et à l'évaluation simplifiée des risques sur les sites industriels en activité  
circulaire du 7 juin 1996 relative à la procédure administrative et juridique en matière de réhabilitation de sols pollués  
note circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 1997 relative aux conditions de mise en cause des personnes n'ayant pas la qualité d'exploitant  
circulaire du 27 janvier 1998 relative à la prescription des diagnostics initiaux  
circulaire du 31 mars 1998 relative à l'inventaire national des sites pollués  
circulaire du 10 décembre 1999 relative aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation des sites et sols pollués

<b>Jugements ou arrêts de jurisprudence cités dans le rapport</b>
---

*abréviations*

CE : Conseil d'Etat  
 CAA : Cour administrative d'appel  
 TA : Tribunal administratif  
 TGI : Tribunal de grande instance  
 CA : Cour d'Appel  
 TC : Tribunal de Commerce

CE	24 mars 1978	La Quinoléine	p.24 <sup>355</sup> , 40
CE	16 novembre 1998	Compagnie des Bases Lubrifiantes	p.24, 25 <sup>356</sup> ,
39			
CE	8 septembre 1997	Sérachrom	p.24 <sup>357</sup> ,
39,113 <sup>358</sup>			
CE	15 janvier 1986	PEC Engeniering	p.36 (note 111)
CE	18 novembre 1998	Jaeger	p.36 (note 111)
CAA Lyon	8 mars 1994	Elf-France	p.37
TA Strasbourg	4 décembre 1997	Sté Zillardt-Staub	p.37
TA Lille	11 juin 1998	Sté Clecim	p.37
TA Lille	25 mai 1995	Sté Les papeteries de Bourbourg	p.38
CAA Nancy	25 juin 1998	Sté Les papeteries de Bourbourg	p.38,
CAA Paris	27 avril 1999	Saint- Chéron	p.38,
43 <sup>359</sup> ,113 <sup>360</sup>			
CE	11 avril 1986	Sté Ugine-Kuhlmann	p.39, 113 <sup>361</sup>
TA Strasbourg	12 juillet 1984	Sté Ugine-Kuhlmann	p.39
CE	4 mars 1991	Rodanet	p.39
CAA Nantes	10 octobre 1990	Serachrom	p.40
CAA Lyon	9 décembre 1997	Elipol	p.40, 113 <sup>362</sup>
CE	21 février 1997	Wattelez	p.41
CE	21 février 1997	SCI Les Peupliers	p.42
CAA Paris	31 mai 1994	SCI Les Peupliers	p.42
CAA Lyon	10 juin 1997	Zoegger	p.42, 43, 44
TA Nice	22 mars 1996	Zoegger	p.42
TA Versailles	6 juillet 1999	Fayolle	p.45
TA Lille	27 mars 1997	Auxilor	p.46
TGI Bourgoin-Jallieu	12 juin 1998	Société d'Utilisation du Phénol	p.50
CA Grenoble	31 mars 1999	Maître Bourguignon	p.35, 51

---

<sup>355</sup> note 76

<sup>356</sup> notes 76 et 78

<sup>357</sup> note 76

<sup>358</sup> note 295

<sup>359</sup> note 128

<sup>360</sup> note 295

<sup>361</sup> note 295

<sup>362</sup> note 295

TA Amiens	22 avril 1999	Sté des transports Paul	p.53 (note 159)
TA Chalons (Champ)	28 septembre 1999	Sté des Ets Rennepont	p.56
CAA Paris	28 janvier 1999	Me Bertrand Jeanne	p.57 (note 168)
CA Montpellier	24 février 1988	BRGM	p.66, 67 <sup>363</sup>
TC Versailles	22 juillet 1986	Sté Remorquage Batellerie Réunis	p.70, 71
TA Lyon	11 juin 1998	Technicor Carrel Associés	p.73
CAA Lyon	6 juillet 1999	Technicor Carrel Associés	p.73
TA Versailles	22 juin 1999	SCI de l'Essone	p.74 (note 212)
TA Amiens	30 juin 1999	Société Picardie-Bail	p.74 (note 212)
CAA Douai	8 mars 2000	Mme Sylvie Benchetrit	p.74 (note 212)
CE	8 mars 1985	Les Amis de la Terre	p. 114

---

<sup>363</sup> note 196

<b>Pièces annexées</b>
------------------------

*Les pièces de cette annexe visent à illustrer certains des propos et arguments du rapport*

**A. Arrêt CE Wattelez, Arrêt CAA Lyon Zoegger, et note circulaire du MATE du 1<sup>er</sup> septembre 1997**

1. Arrêt du Conseil d'Etat « Wattelez »
2. Arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon « Zoegger »
3. note circulaire interprétative du MATE

**B. Pièces relatives au dossier de la décharge de Montchanin**

1. Lettre du président de Rhône-Poulenc au Ministre de l'Environnement du 20 décembre 1992
2. Lettre du Ministre de l'Environnement au Ministre de l'Economie du 9 septembre 1993
3. Lettre du Ministre de l'Environnement au président d'Elf-Aquitaine du 23 juin 1994
4. Lettre du préfet de Saône-et-Loire au Ministre de l'Environnement du 8 août 1995
5. Lettre de l'Agent judiciaire du Trésor au ministère de l'environnement du 23 janvier 1997

**C. Pièces relatives au dossier du site PCUK de Huingue**

1. Lettre du 13 novembre 1995 du Ministre de l'Economie et des Finances au président de Péchiney
2. Extrait du « document de référence » de la COB et du formulaire « F1 » établis en vue de la privatisation de Péchiney
3. Lettre de Me Ouizille, liquidateur, à la préfecture du Haut-Rhin du 28 janvier 1997

**D. Pièces relatives au site de Salsigne**

1. Extraits de l'arrêt de la Cour d'Appel de Montpellier concluant à la qualité de dirigeant de fait du BRGM et de la SA Coframines
2. Lettre du 6 août 1998 du directeur adjoint du cabinet du MATE au directeur de cabinet du Premier Ministre
3. Note pour le Premier Ministre du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du Secrétaire d'Etat à l'Industrie en date du 21 août 1998

**E. Pièces diverses**

1. Lettre des Ministres de l'Economie et de l'Environnement au président de l'Union des Industries Chimiques en date du 13 février 1995, relative aux garanties financières
2. « Circulaire » du Conseil National des administrateurs et liquidateurs judiciaires à ses adhérents en date du 2 mars 1999

**Annexe 6 : données scientifiques**

CONTAMINATION DES SOLS PAR LES ELEMENTS EN TRACES, PAR LES HYDROCARBURES ET LES SOLVANTS CHLORES. <sup>364</sup>

Le sol est une couche peu épaisse, de un à quelques mètres, qui repose sur un horizon de minéraux altérés meuble (arènes, altérites) de 10 m à quelques dizaines de mètres, reposant lui-même sur la roche mère. Dans le sol, l'organisation des particules minérales et organo-minérales en agrégats de tailles diverses ménage généralement une porosité importante (= ou > 50%). Il existe le plus souvent un *continuum [ sol – eau – sédiments ]*, les sédiments aquatiques de surface (rivières, lacs, océans) proviennent en grande majorité de l'érosion des sols (et y retournent quelquefois du fait des actions de curage et d'épandage).

Le sol résulte de l'interaction prolongée entre roches, eau, air et êtres vivants : c'est une interface environnementale fondamentale. La formation d'un sol est un processus lent (100 000 ans pour un mètre d'épaisseur), le sol est par nature une ressource non-renouvelable : c'est un *patrimoine* national.

On distingue habituellement sur le territoire français *cinq grands ensembles de sols* qui correspondent aux grandes structures géologiques :

<i>grands ensembles de sols</i>	<i>Localisations types</i>	<i>% du territoire</i>
<i>roches calcaires</i>	Champagne, Jura, Poitou - Charentes, Provence.	14
<i>matériaux sableux</i>	piémont des Vosges, Massif Central, Alpes ; Sologne, Landes.	6
<i>sols d'altération (sols bruns)</i>	Vosges, Bretagne, massif Central.	29
<i>formations limoneuses</i>	Bassin Parisien, Aquitaine, amont du bassin Rhodanien.	15
<i>matériaux argileux</i>	sédimentaire, localisations multiples et variées.	24
<i>autres</i>	sols salés des marais de l'Ouest, Camargue ; sols volcaniques,...	12

Les "sols bruns" (sols d'altération peu différenciés) recouvrent 29% du territoire. En 1997, 57% du territoire était, encore, utilisé à des fins agricoles.

Les *dégradations* anthropiques des sols proviennent :

- de la *surexploitation agricole* (compaction des sols par des matériels lourds d'exploitation, réduction de la porosité naturelle, diminution de l'activité biologique du sol ; baisse des taux de matières organiques par exploitation intensive, irrigation, rotation accélérée des cultures) ;
- de " *l'artificialisation* " par les infrastructures routières et l'urbanisation (en 1997, cette artificialisation occupait déjà 8% du territoire ; elle progresse de 50 000 ha / an ;
- et des *pollutions urbaines et industrielles*.

Pour faire face à ces diverses agressions, les sols présentent des *sensibilités* diverses :

<i>grands ensembles de sols</i>	<i>Acidification</i>	<i>Protection des nappes</i>	<i>Erosion, compaction,...</i>
<i>roches calcaires</i>	très peu sensibles	très peu sensibles	très peu sensibles
<i>matériaux sableux</i>	très sensibles	très sensibles	sensibles
<i>sols d'altération (sols bruns)</i>	sensibles	sensibles	sensibles
<i>formations limoneuses</i>	sensibles	sensibles	très sensibles
<i>matériaux argileux</i>	très peu sensibles	très peu sensibles	peu sensibles
<i>autres</i>	variable	variable	variable

<sup>364</sup> Les éléments de cette annexe sont extraits, d'une part, pour les éléments en traces, du rapport de l'Académie des Sciences, publié en août 1998, sous la conduite de Paul-Henri Bourrelier et Jacques Berthelin, coordonnateurs, d'autre part, pour les hydrocarbures et les solvants, d'un projet de rapport de l'Académie des Sciences (de juin 1999), sous l'animation de François Colin (UHP – Nancy 1).

Les sols, situés au sommet de la zone d'oxydation des socles rocheux, doivent aux roches sous-jacentes (roches primaires et roches de la zone d'oxydation qui les recouvrent) une bonne part de leur composition minéralogique et géochimique. En l'absence de tout processus de pollution anthropique, les sols contiennent donc, à des teneurs plus ou moins importantes, tous les éléments de la classification naturelle, y compris évidemment ceux que nous considérons comme toxiques, c'est le "**fonds géochimique**" (voir définitions infra). L' **inventaire du territoire métropolitain**, effectué par le BRGM, de 1975 à 1990, a permis d'établir une assez bonne base de données de ces teneurs naturelles de référence et de leur distribution géographique.

### **inventaire du territoire métropolitain**

Cet inventaire systématique, qui a porté sur une trentaine d'éléments en traces, a couvert près du quart du territoire (125 000 km<sup>2</sup>) ; il a porté essentiellement sur les massifs anciens <sup>365</sup> (Massif Central, Massif Armoricaïn, Vosges, quelques zones seulement dans les Alpes et les Pyrénées) et sur les terrains sédimentaires dans le voisinage immédiat de ces massifs ; il y a donc malheureusement très peu de données sur les grands bassins sédimentaires, Parisien, Aquitain et Rhodanien.

Ont été effectués :

- 312 000 échantillons de géochimie stratégique et 6 900 000 analyses ;
- 270 000 échantillons de géochimie tactique et 1 000 000 d'analyses.

Cet inventaire avait une finalité minière, découvrir des gîtes minéraux susceptibles d'être exploités, mais sur le sujet qui nous préoccupe, il a permis de mettre en évidence des **zones de concentration anormales naturelles qui ne sont corrélées avec aucune activité industrielle** :

- anomalie en plomb dans le Massif Central, sur 18 km<sup>2</sup>, 1/3 des prélèvements supérieurs à 400 ppm ;
- anomalie en cadmium, dans le Massif Central également, sur 110 km<sup>2</sup> les sols contiennent entre 3 et 5 ppm de Cd avec des pointes de 6 à 9 ppm ;
- pour le nickel, toujours dans le Massif central, de très nombreuses zones > 50 ppm (limite souvent donnée pour les épandages de boues) et pour l'arsenic > 100 ppm ;
- dans le Massif Armoricaïn, Pb > 30 ppm dans de très nombreuses zones, > 50 ppm pour une dizaine ; Zn > 75 ppm sur des surfaces importantes, > 150 ppm sur une dizaine de zones ; As nombreux indices > 120 ppm.

Au total, le BRGM a délimité en Bretagne onze zones sensibles, de surfaces comprises entre 10 et 400 km<sup>2</sup>, auprès de Brest, Morlaix, Lannion, Saint-Brieuc, Huelgoat, Quimper, Pontigny, Dinan, Redon, Montbelleux, Pont-Péan ; au total, environ 10% de la surface du massif armoricaïn.

Dans le bassin amont de la Loire, le socle qui représente les 2/3 de la zone a été couvert par l'inventaire sur la moitié de sa surface ; de nombreuses zones sensibles ont été identifiées autour de Château-Chinon, Autun, Thiers, Clermont-Ferrand et Le Puy ; les teneurs en éléments en traces des zones "contaminées naturellement" sont plus élevées qu'en Bretagne : 2 000 km<sup>2</sup> > 120 ppm Zn autour du Puy ; dans cette zone, ainsi qu'à Autun, sur plus de 500 km<sup>2</sup>, nombreuses occurrences > 240 ppm Zn . Au total, sur plus de 3 000 km<sup>2</sup> des teneurs naturelles > 80 ppm Pb, 120 ppm Zn et 30 ppm Cu.



Les **pollutions minérales** résultant de l'activité humaine sont venues se surimposer à ces teneurs

---

<sup>365</sup> car il avait été initialement conçu à finalité minière, mais ses principales applications seront maintenant environnementales et d'aménagement du territoire.

naturelles. Le sol est le **principal réceptacle** des éléments en traces d'origine industrielle (c'est un "**puits**" de pollution) ; les sols ont accumulé des quantités considérables d'éléments en traces à proximité des **zones industrielles**, des **zones urbaines**, des **zones d'épandage**. Des évaluations, dont la rigueur scientifique est difficile à établir mais qui donnent cependant de bons ordres de grandeur, avancent pour l'ensemble de la planète des tonnages annuels "stockés" dans les sols de 1,3 Mt de Zn, 1 Mt de Cu, 900 kt de Cr, 800 kt de Pb, 300 kt de Ni, 80 kt d'As, 22 kt de Cd,...

*En raison de leur niveau de toxicité et de leur dissémination dans l'environnement, 9 éléments ont été retenus* <sup>366</sup>

**Hg, Pb, Cd, As, Cr, Cu, Ni, Se, Zn**

parmi lesquels, quatre éléments se distinguent nettement en ce qui concerne les risques pour la santé

**mercure, plomb, cadmium, arsenic**

les cinq autres ne présentant de tels risques que dans des situations exceptionnelles, **chrome** et **nickel**, qui sont pourtant habituellement en traces dans des proportions assez abondantes ; quant à **sélénium**, **zinc** et **cuivre** ce sont des oligo-éléments indispensables à la santé, les problèmes qu'ils posent sont plus généralement le fait de carences alimentaires que de toxicité par excès.



**EN CE QUI CONCERNE LES HYDROCARBURES ET LES SOLVANTS CHLORÉS, CONTRAIREMENT AUX ÉLÉMENTS MÉTALLIQUES, DE NATURE CONSERVATIVE ET POUR LESQUELS SE POSENT PRINCIPALEMENT DES PROBLÈMES DE SPÉCIFICATION, DE TRANSFERT ET D'ACCUMULATION, LES HYDROCARBURES ET LES SOLVANTS CHLORÉS APPARTIENNENT À LA CATÉGORIE DES POLLUANTS ORGANIQUES QUI SONT TRANSFORMABLES ET DÉGRADABLES SOUS L'EFFET DE PHÉNOMÈNES PHYSIQUES, CHIMIQUES ET BIOLOGIQUES.**

Plus encore que pour les éléments métalliques, la pollution des sols par les hydrocarbures et les solvants chlorés déborde très largement du domaine industriel : transports, bâtiment et démolition, agriculture (amendements, fertilisants, phytosanitaires, élevages,...). Nous ne disposons pas encore de données de base sur les pollutions diffuses des sols par les hydrocarbures et les solvants. Les cas de pollution très localisée (fortes concentrations non confinées) sont fréquents, mais les pollutions accidentelles ne représentent que quelques % des cas recensés dans les inventaires nationaux <sup>367</sup>, mais peuvent entraîner des pollutions massives ( Oh ! Erica ...!).

Sur un petit millier de sites pollués recensés dans les **inventaires nationaux** de 1994 et 1996, les hydrocarbures et/ou solvants chlorés **en concernent les 2/3** ; et les 4/5<sup>èmes</sup> de ces contaminations proviennent de cinq secteurs d'activités industrielles : métaux ferreux, chimie – parachimie – pharmacie, traitement des déchets, pétrole – gaz naturel, cokeries – usines à gaz.

Les produits organiques polluants potentiels des sols sont extrêmement nombreux et divers.

Les **pétroles bruts** sont composés, de façon très variable suivant leurs origines, de trois types d'hydrocarbures - paraffiniques, naphthéniques et aromatiques - de soufre, de traces de composés oxygénés et azotés, et de quelques métaux.

Le **raffinage** produit des essences, kérosènes, gazoles, huiles et goudrons ; ces coupes contiennent tous les hydrocarbures présents dans les bruts d'origine auxquels s'ajoutent des hydrocarbures insaturés éthyléniques,

<sup>366</sup> à ce stade le rapport de l'Académie des Sciences a écarté, tous les radio nucléides, ainsi que plusieurs éléments de grand usage, Al, Mn, Sn et Fe, qui posent cependant des problèmes de toxicité et devraient faire l'objet d'une étude complémentaire s'appuyant sur des démarches scientifiques et méthodologiques adaptées.

<sup>367</sup> Chavanay, SNCF, 3/12/1990, déraillement de 22 wagons, 250 m<sup>3</sup> de super déversés, incendies, explosions ;  
La Voultre, SNCF, 13/1/1993, déraillement de 20 wagons, 200 m<sup>3</sup> de super déversés, incendies, explosions.

diéthyléniques et acétyléniques, ainsi que divers composés provenant du soufre <sup>368</sup> (sulfures, mercaptants, composés polycycliques), de l'oxygène (acides carboxyliques, phénols, cétones, dibenzofuranes), de l'azote (carbazole, indole, pyrrole) et des métaux en traces dans le brut d'origine (Cr, V, Fe, Co, Ni, Cu, Zn) <sup>369</sup>.

En **pétrochimie**, les produits pétroliers sont des bases importantes de synthèse de produits chimiques de grande consommation : intermédiaires de première génération, hydrogène, ammoniac, méthanol, hydrocarbures oléfiniques (éthylène, propylène, butadiène,...), hydrocarbures aromatiques (benzène, toluène, styrène, xylènes,...) ; intermédiaires de seconde génération, oxydes d'éthylène, de propylène, de styrène, cyclohexane, acrylonitrile, formol, phénol,... ; produits finis, matières plastiques, fibres synthétiques, engrais, solvants, élastomères, insecticides, détergents, etc.

Le **transport** et la **distribution** de produits pétroliers sont la source de pollutions, chroniques et accidentelles. Le transport de bruts en France est de 48 Mt/an, et le transport de produits finis est de 70 000 t/an. Au total le transport tous produits confondus représente environ **30.10<sup>9</sup> m<sup>3</sup>. km par an**. La quasi-totalité du brut est transporté en oléoducs ; les produits pétrolier finis sont transportés pour 40% en pipelines, 30% par la route et moins de 10% par la SNCF. La capacité de stockage de produits finis est de 25 Mm<sup>3</sup> en **plus de 300 sites** de stockage. Le nombre de stations-service a été divisé par plus de deux en vingt ans, il en reste encore **près de 20 000**.

En **chimie organique**, la principale activité génératrice d'hydrocarbures et de solvants chlorés est la fabrication de solvants. Les solvants chlorés ne représentent qu'une partie ( $\cong$  70 kt, 15%) de la consommation française de solvants neufs ( $\cong$  600 kt). Les trois solvants chlorés <sup>370</sup> actuellement utilisés sont : le chlorure de méthylène (CH<sub>2</sub>Cl<sub>2</sub>), le trichloréthylène (C<sub>2</sub>HCl<sub>3</sub>) et le perchloréthylène (C<sub>2</sub>Cl<sub>4</sub>).

Les 4/5<sup>èmes</sup> de la consommation française de solvants neufs sont le fait de neufs secteurs industriels : nettoyage à sec, traitement des métaux, peintures, pharmacie, phytosanitaires, encres, colles et caoutchoucs ; mais le **nettoyage à sec** et le **traitement des métaux** consomment la quasi-totalité des solvants chlorés : nettoyage à sec (pressing, laveries, teintureries, nettoyage industriel), environ **8 000 entreprises très dispersées** ; traitement des métaux (dégraissage, préparation des surfaces, nettoyage après usinage et assemblage), **environ 7 000 entreprises** également PMI **dispersées**.

**Tous les hydrocarbures et les solvants chlorés sont, à des degrés divers, toxiques pour la flore, la faune et pour l'homme**, en action aiguë et surtout chronique, sur le système nerveux central et périphérique, l'appareil respiratoire, le foie, les yeux, la peau, le sang, le rein,... Bon nombre d'entre eux sont cancérogènes.



Les principales **causes de contaminations** des sols sont :

- enfouissement ou épandage sauvage de déchets industriels ou ménagers ;
- stockage de déchets dans des décharges plus ou moins bien contrôlées ;
- usage de produits phytosanitaires en agriculture, d'engrais, de composts, de boues d'épandage ou d'effluents en irrigation ;

---

<sup>368</sup> la concentration en composés soufrés peut atteindre 8% en poids.

<sup>369</sup> métaux qui peuvent être présents dans les bruts à des teneurs variant de 1 ppb jusqu'à 1000 ppm.

<sup>370</sup> L'usage du trichloréthane (CH<sub>3</sub>CCl<sub>3</sub>) est aujourd'hui interdit par la convention de Montréal (protection de la couche d'ozone troposphérique), il est cependant encore utilisé comme intermédiaire de production de composés hydrochlorofluorocarbonés (HCFC) qui remplacent les chlorofluorocarbonés (CFC) également interdits par la même convention de Montréal.

- apports atmosphériques d'origine industrielle ou naturelle (précipitations, retombées de poussières) ;
- accidents de transport.

Ces contaminations vont ensuite évoluer (de concert avec les constituants naturels) sous l'influence de mécanismes naturels :

- transfert vers les nappes souterraines ;
- évolution des paramètres de mobilité et de bio-disponibilité (l'abaissement du pH du sol augmente la mobilité et la bio-disponibilité) ;
- bio-accumulation par les végétaux et les animaux le long des chaînes trophiques ;
- bio-transformation par des micro-organismes (formation de dérivés organométalliques particulièrement dangereux, ex. méthyl mercure)

Les *effets* de ces contaminations peuvent être *environnementaux* et / ou *sanitaires*.

L'étude des effets environnementaux s'appuie sur des tests éco-toxicologiques et concerne tous les niveaux trophiques de la biosphère : micro-organismes, algues, végétaux supérieurs, micro-crustacés, poissons, insectes pollinisateurs, oiseaux, mammifères.

L'observation des effets sanitaires repose sur la toxicologie et l'épidémiologie. L'exposition humaine résulte de :

- ingestion directe de poussières, ingestion par voie alimentaire de produits tout au long de la chaîne trophique (productions agroalimentaires, consommation de viandes d'herbivores et de carnivores) ;
- contact cutané (seulement pour les sites très fortement pollués) ;
- voie respiratoire (envols de poussières).

Les connaissances sur les risques pour l'homme liés à la pollution des sols sont fragmentaires. Les principales incertitudes portent sur :

- la forme ou la spéciation de l'élément en traces mesuré dans le sol ;
  - les paramètres affectant la bio-disponibilité et la mobilité ;
  - la grande hétérogénéité des sols, des biocénoses présentes qui peuvent jouer un rôle capital sur l'évolution des cycles bio-géochimiques des éléments ;
  - la fiabilité des références toxicologiques qui résultent le plus souvent d'essais très simplifiés en laboratoire ;
  - l'estimation des données d'exposition qui est souvent très incertaine et la quantification du risque sanitaire entachée d'énormes incertitudes ;
- l'établissement de courbes "doses - réponses", s'appuyant sur des extrapolations "fortes doses – faibles doses" dans un contexte de méconnaissance assez générale des mécanismes biologiques en cause, est un exercice extrêmement délicat.

Enfin, la décision du caractère "*acceptable*" du risque est distincte de l'évaluation et relève entièrement du domaine politique.



## **définitions**

### sol :

"couche supérieure de la croûte terrestre, composée de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes (racines, faune, micro-organismes)" ; [ *projet de norme internationale ISO/TC 190* ].

Il existe diverses autres définitions, suivant les points de vue :

- "partie des formations naturelles superficielles soumise aux processus pédologiques et subissant des évolutions plus ou moins importantes dans la composition chimique et la constitution minéralogique" [ *sciences du sol, pédologie* ] ;
- "produit de l'altération, du remaniement et de l'organisation des couches supérieures de la croûte terrestre sous l'action de la vie, de l'atmosphère et de l'organisation des échanges d'énergie qui s'y manifestent" [ *Aubert et Boulaine, 1967, sciences du sol, pédologie* ] ;
- "partie comprise entre la surface continentale et le niveau de la nappe phréatique ; filtre et réservoir d'eau" [ *hydrogéologie* ] ;
- "système dynamique quadri - dimensionnel, interactif à cinq constituants principaux : matières minérales, matières organiques, eau (solution), gaz, organismes (micro-organismes, faune, racines)".

### éléments :

dans l'écorce terrestre **8 éléments constituent 98,6% du total**,

***O, Si, Al, Fe, Ca, Na, K, Mg***

4 autres constituent 0,8%, Ti, H, P, Mn, soit 99,4% pour ces 12 éléments ; ne restent que 0,6% pour tous les autres éléments qui sont présents dans les roches et les sols à des teneurs moyennes inférieures à  $1\ 000 \cdot 10^{-6} \text{ g} \cdot \text{g}^{-1}$  (1 g/kg) : entre  $7 \cdot 10^{-4} \text{ g} \cdot \text{g}^{-1}$  et  $10^{-9} \text{ g} \cdot \text{g}^{-1}$ . Ils sont désignés sous le terme "**d'éléments en traces**" et sont généralement présents dans les végétaux à des teneurs moyennes inférieures à  $100 \cdot 10^{-6} \text{ g} \cdot \text{g}^{-1}$  (100 mg/kg de matière sèche).

### oligo-éléments :

les "oligo-éléments" sont les éléments en traces indispensables au développement ou à certaines fonctions des organismes vivants : pour les végétaux – B, Co, Cu, Fe, Mn, Mo, Ni, Zn – pour les animaux – As, Co, Cr, Cu, Sn, Fe, Mn, Mo, Ni, Se, V, Zn (ces listes évoluent avec l'état des connaissances scientifiques). On retrouve ces éléments en traces dans les formations géologiques et dans tous les organismes vivants ; oligo-éléments ou non, au dessus de teneurs, souvent relativement basses, tous les éléments sont toxiques.

### mobilité :

la mobilité des éléments résulte de processus (biotiques ou abiotiques) d'adsorption-désorption, dissolution-précipitation, volatilisation,... ; les transferts peuvent se faire sous forme soluble, colloïdale, particulaire, par entraînement d'érosion hydrique ou éolienne, de lixiviation ou anthropique.

#### spéciation :

définition de la forme chimique ou de la phase porteuse d'un élément (ionique, moléculaire, association physique, support minéral ou organique) ; c'est l'élément déterminant pour évaluer la mobilité, la biodisponibilité, la toxicité et donc le risque lié à la présence de l'élément dans le sol. La spéciation est quelquefois difficile (donc coûteuse) à déterminer, mais la seule teneur totale ne fournit qu'une estimation "intemporelle et maximale" du risque de transfert.

#### fonds géochimique naturel :

en principe, teneur "naturelle et originelle" en l'absence de tout processus anthropique d'apport ou d'exportation vers ou hors un site considéré. En pratique, compte tenu de la généralisation et de l'ancienneté des interventions humaines sur la planète, la qualification de "naturel" est relative et devient "conventionnelle" à mesure que l'homme modifie globalement l'environnement planétaire ; on parlera donc de "*fonds géochimique*" sans le qualifier de naturel, c'est l'état observé des concentrations, pré-existantes en un milieu, résultant des concentrations naturelles et d'apports anthropiques plus ou moins anciens et diffus (en fait, à mesure que les interventions humaines s'éloignent dans le passé, leurs conséquences sont de plus en plus indirectes, car placées sous l'influence ultérieure des phénomènes naturels).

#### site contaminé :

site présentant au moins "une concentration d'une substance dangereuse" ou une "teneur anormale d'une substance ou de micro-organismes" ; un site contaminé ne pose pas nécessairement un problème d'environnement ou de santé publique.

#### site pollué :

site contaminé qui pose un problème ; site "connu pour être probablement dangereux pour l'environnement et/ou la santé humaine", "risque pérenne, réel ou potentiel du fait d'une pollution résultant d'activités actuelles ou anciennes" ; comme il peut se présenter des sites "naturellement" pollués (cf. rapport P.H. Bourrellet) l'OMS préfère parler de "sites dangereux".

#### danger :

situation dans laquelle une substance peut provoquer des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement, dans des conditions déterminées d'exposition, indépendamment des cibles qui pourront réellement être exposées.

#### risque :

" probabilité qu'un effet indésirable se réalise dans des conditions d'exposition données " ; c'est la conjugaison d'une *éventualité* d'un effet indésirable (présence simultanée d'une source, d'une cible, reliées par une voie d'exposition potentielle) et d'une *probabilité* d'apparition de cet effet en termes de fréquence, de durée et d'ampleur.



**Annexe 7 : glossaire des sigles utilisés**

<b>Glossaire des sigles utilisés</b>
--------------------------------------

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEP	Alimentation en eau potable
AFB	Association française des banques
AJT	Agent (ou Agence) judiciaire du Trésor
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
BODACC	Bulletin officiel d'annonces civiles et commerciales
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CEA	Commissariat à l'Energie Atomique
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CERCLA	<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (USA)</i>
CETE	Centre des Etudes Techniques de l'Equipement
CETIM	Centre technique des industries mécaniques
CGM	Conseil général des Mines
CNC	Conseil national de la comptabilité
CNPF	Centre national du patronat français
COB	Commission des opérations de Bourse
CRC	Comité de la réglementation comptable
CRNSSP	Centre national de recherche sur les sites et sols pollués
CVM	Chlorure de vinyle monomère
DAJ	Direction des Affaires juridiques (MEFI)
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'Equipement
DG XI	Direction générale de la Commission européenne en charge de l'environnement
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DIS	Déchets industriels spéciaux
DM	Mark (devise allemande avant l'euro)
DPPR	Direction de la prévention des pollutions et des risques (MATE)
DRIRE	Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSV	Direction (départementale) des services vétérinaires
EDR	Etude détaillée des risques
EMC	Entreprise Minière et Chimique
EPA	<i>Environmental Protection Agency (USA)</i>
EPE	Entreprises pour l'Environnement
EPF	Etablissement public foncier
EPML	Etablissement public de la Métropole Lorraine
ESR	Etude simplifiée des risques
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurances
FASB	<i>Federal Accounting Standards Board (USA)</i>
FIM	Fédération des industries mécaniques
IASC	<i>International Accounting Standards Committee</i>
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFP	Institut Français des Pétroles
INERIS	Institut national de l'Environnement industriel et des Risques

ISRA	<i>Industrial Site Recovery Act</i>
MATE	Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MOS	Société des Mines d'or de Salsigne
MPCS	Société des Mines et Produits Chimiques de Salsigne
OMS	Organisation mondiale de la Santé
PCUK	Produits chimiques Ugine-Kuhlmann
POS	Plan d'occupation des sols
PRP	<i>Potentially responsible persons (USA)</i>
RC	Responsabilité civile
RCRA	<i>Resources Conservation and Recovery Act</i>
SUP	Servitude d'utilité publique
TA	Tribunal Administratif
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TPG	Trésorier-payeur général
ZAC	Zone d'aménagement concerté