



Lexbase Hebdo édition publique n°432 du 6 octobre 2016

[Environnement] Focus

Bulletin droit de l'environnement du Cabinet DS Avocats : Loi "ALUR", sites et sols pollués et secteurs d'informations sur les sols

N° Lexbase : N4552BWI



La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (N° Lexbase : L8342IZY) (dite loi "ALUR"), est intervenue pour modifier en profondeur le droit de l'urbanisme tout en faisant évoluer les dispositions applicables aux sites et sols pollués, et notamment pour renforcer l'information relative à ces sols. L'ampleur des enjeux en cause a conduit, en premier lieu, à un rejet de ce qui deviendra l'article 173 de la loi "ALUR", avant d'être finalement réintroduit par le Sénat puis adopté sans discussions approfondies sur le fond. Cependant, en précisant les mécanismes de responsabilité applicables (I) et en renforçant l'information relative aux sites et sols pollués (II), la loi ALUR semble consacrer, en toute discrétion, l'entrée en vigueur d'un droit des sites et sols pollués autonome.

I — Les apports de la loi "ALUR" en matière de responsabilité

Afin d'optimiser la dépollution systématique des sites et sols pollués, la loi "ALUR" a élargi la catégorie des titulaires de l'obligation de remise en état par la création du statut de tiers demandeur (A), tout en explicitant la notion de "responsable" (B).

A — La création du statut de tiers demandeur

Face au nombre de sites potentiellement pollués en France, la loi "ALUR" s'est efforcé de renforcer la lutte contre la pollution des sols et a mis au premier plan la remise en état des sites pollués par l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ci-après "ICPE") en ouvrant la catégorie des détenteurs de cette obligation de remise en état à tout tiers intéressé. La loi "ALUR" a donc inséré dans le Code de l'environnement un article L. 512-21 (N° Lexbase : L7897K9D) par lequel elle a créé le statut de tiers demandeur.

Ainsi, l'article L. 512-21 du Code de l'environnement dispose que *"lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement ou postérieurement à cette dernière, un tiers intéressé peut demander au représentant de l'Etat dans le département de se substituer à l'exploitant, avec son accord, pour réaliser les travaux de réhabilitation en fonction de l'usage que ce tiers envisage pour le terrain concerné"*.

Le décret n° 2015-1004 du 18 août 2015 (N° Lexbase : L2842KGD) est intervenu pour préciser la procédure de substitution du tiers intéressé au dernier exploitant, ainsi que les modalités de constitution, d'appel et de levée de garanties financières à première demande que le tiers doit constituer.

En effet, la substitution d'un tiers demandeur au dernier exploitant nécessite que ce tiers constitue des garanties financières à premières demandes, sans quoi le dernier exploitant reste redevable de l'obligation de remise en état.

La substitution d'un tiers demandeur à l'exploitant implique que le tiers obtienne l'accord du dernier exploitant sur le ou les types d'usages futurs qu'il envisage.

En cas de changement d'usage, le tiers demandeur devra également recueillir l'accord du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, ainsi que celle du propriétaire du terrain sur lequel l'installation est située s'il ne s'agit pas du dernier exploitant.

La demande d'accord préalable à la substitution doit ensuite être transmise au préfet qui l'examinera dans un délai de deux mois.

Le dossier transmis au préfet doit notamment présenter l'état des sols, les mesures de maîtrise des risques et les travaux de réhabilitation liés aux sols, une estimation du montant et de la durée des travaux, ainsi qu'un document présentant ses capacités techniques et financières.

Cette ouverture de la catégorie des débiteurs de l'obligation de remise en état à tout tiers intéressé a pour corollaire la clarification des responsabilités opérée par la loi "ALUR" qui a structuré une hiérarchie des responsables (B).

B – La création d'une hiérarchie des responsables par la loi "ALUR"

La loi "ALUR" est à l'origine de la création d'une hiérarchie des responsables en matière de sites et sols pollués.

En effet, l'article L. 556-3 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L8961IZW) prévoit les mesures pouvant être imposées par le préfet *"en cas de pollution des sols ou de risques de pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement"* au responsable de ladite pollution, avant de définir ledit responsable, en établissant un ordre de priorité.

Ainsi, en cas de pollution causée par une activité s'exerçant dans le cadre "ICPE", le dernier exploitant est considéré comme le responsable au sens de l'article L. 556-3 du Code de l'environnement, tandis qu'en cas de pollution d'une autre origine, la responsabilité du producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols, ou celle du détenteur de ses déchets doit être recherchée. A défaut, si aucun de ces responsables n'a pu être identifié, la responsabilité du propriétaire de l'assise foncière du terrain pourra être recherchée.

La loi "ALUR" a néanmoins prévu deux verrous avant que la responsabilité du propriétaire de l'assise foncière du terrain puisse être recherchée.

En premier lieu, sa responsabilité n'est que subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle n'interviendra que dans la mesure où, en présence d'une ICPE, le dernier exploitant de l'installation n'a pu être identifié et qu'il n'existe pas de tiers intéressé, ou, en l'absence d'ICPE, ni le producteur de déchets, ni le détenteur de ces déchets n'a pu être identifié.

En second lieu, la responsabilité du propriétaire de l'assise foncière du terrain pollué par une activité ou des déchets ne peut être recherchée que *"s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution"*. Ainsi, le régime de la faute prouvée a été retenu afin de pouvoir engager sa responsabilité.

Ce régime a pour conséquence de faire peser un risque sur les bailleurs d'immeubles en cas de pollution intervenue sur les terrains dont ils sont propriétaires, dans la mesure où celle-ci serait la conséquence de leur négligence.

L'article L. 556-3 du Code de l'environnement prévoit également les moyens d'actions à disposition de l'Etat en présence d'un site pollué. Ainsi, l'article précise que *"l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable"* et *"peut également obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser"*.

La recherche de remèdes pour lutter contre les sites et sols pollués, qui s'illustre par la clarification des responsabilités en cause, va de pair avec la mise en œuvre de mécanismes de prévention et notamment le renforcement des mesures d'informations sur lesdits sols (II).

II - Les informations relatives aux sites et sols pollués

Pendant nécessaire du volet responsabilité en matière de site et sols pollués, l'information relatifs auxdits sols a été remaniée en profondeur par la loi "ALUR" qui, tout en adaptant les mécanismes actuels (A), s'est engagée dans une identification systématique des sites et sols pollués à travers la création de secteurs d'informations sur les sols (B).

A — L'adaptation des mécanismes d'information existants par la loi "ALUR"

L'article L. 514-20 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L9425IZ4) constituait jusqu'à présent le socle juridique de l'information en matière de sols pollués.

L'article 173 de la loi "ALUR" a modifié ce texte en :

— envisageant le cas d'une pollution constatée sur le site et rendant *"le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat"* ;

— introduisant un délai de prescription de deux ans à compter de la découverte de la pollution, pendant lequel l'acheteur peut introduire une action afin de demander la résolution de la vente, se faire restituer une partie du prix ou demander la réhabilitation du site aux frais du vendeur.

En outre, l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L9063IZP), relatif aux conditions d'exercice du droit de préemption prévoit que la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), effectuée par le propriétaire à la mairie de la commune où est situé le bien, doit comporter les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement.

En conséquence, si le terrain a accueilli une ICPE soumise à autorisation ou à enregistrement, le vendeur devra en informer par écrit le titulaire du droit de préemption, ainsi que des dangers ou inconvénients qui résultent de l'exploitation. Dans le cas où le vendeur est l'exploitant de l'installation, il devra également indiquer par écrit au titulaire du droit de préemption si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives.

Le décret n° 2014-1572 du 22 décembre 2014 (N° Lexbase : L1116I7H) est venu fixer la liste limitative des éléments dont la communication est susceptible d'être demandée par le titulaire de droit de préemption. Cette liste a été insérée à l'article R. 213-7 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L1999J78). Il s'agit notamment de l'ensemble du dossier de diagnostic technique, les extraits de l'avant-contrat contenant les éléments significatifs relatifs à la consistance et l'état de l'immeuble et l'information et les documents relatifs au risque de pollution des sols.

Enfin, la loi "ALUR" a créé de nouvelles mentions dans les certificats d'urbanisme, en modifiant l'article L.125-6 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L9427IZ8), ces derniers devant dorénavant indiquer *"si le terrain est situé sur un site répertorié sur [la carte des anciens sites industriels et activités de services] ou sur un ancien site industriel ou de service dont le service instructeur du certificat d'urbanisme a connaissance"*.

Au-delà de ces obligations d'information originelles, la loi "ALUR" est à l'initiative de la création d'un nouvel outil : les secteurs d'information sur les sols (B).

B — La création des secteurs d'information sur les sols (SIS)

L'article L. 125-6 du Code de l'environnement impose désormais à l'Etat d'élaborer des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement.

Cette obligation de créer des SIS pèse donc sur l'Etat et se limite aux terrains affectés par une pollution, dans la mesure où l'Etat a connaissance de ladite pollution.

L'article L.125-6 du Code de l'environnement précise que *"les secteurs d'information sur les sols sont indiqués sur un ou plusieurs documents graphiques et annexés au plan local d'urbanisme ou au document d'urbanisme en tenant lieu ou à la carte communale"*.

Le décret n° 2015-1353 du 26 octobre 2015 relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L.125-6 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L2184KN9), est venu définir leur procédure d'élaboration.

En pratique, le préfet est à l'initiative de la création d'un SIS et consulte à cette fin les maires, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, ainsi que les propriétaires fonciers.

Le décret du 26 octobre 2015 prévoit que l'élaboration des SIS se fonde sur la base des données dont l'Etat a connaissance entre le 1er janvier 2016 et le 1er janvier 2019. Par ailleurs, le décret prévoit que la liste des secteurs d'information sur les sols devra être établie avant le 1er janvier 2019.

La création d'un secteur d'information sur les sols implique une information contractuelle, aux termes de l'article L. 125-7 du Code de l'environnement (N° [Lexbase : L9426IZ7](#)) :

— *"lorsqu'un terrain situé en secteur d'information sur les sols mentionné à l'article L. 125-6 fait l'objet d'un contrat de vente ou de location, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire"* ;

— ou lorsque *"l'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité"*.

Il convient de préciser que sont exclus des SIS les terrains sur lesquels sont exploités des ICPE ou des installations nucléaires de base ainsi que ceux faisant déjà l'objet de servitudes d'utilité publique (C. envir., art. R. 125-43 N° [Lexbase : L4609KNZ](#)).

En cas de manquement du vendeur à son obligation d'information au titre de l'article L.125-7 du Code de l'environnement, seront applicables les mêmes sanctions que celles prévues à l'article L. 514-20 du même code, c'est-à-dire la résolution du contrat, la restitution d'une partie du prix de vente ou la remise en état du site à la charge du vendeur, dans la mesure où l'acquéreur ou le locataire du terrain agit dans les deux ans de la découverte d'une pollution rendant le terrain impropre à sa destination.

En outre, dès lors qu'il est prévu de réaliser des travaux sur un terrain pollué situé dans un SIS, l'article L. 556-2 du Code de l'environnement (N° [Lexbase : L8960IZU](#)) prévoit la réalisation d'une étude des sols par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués. Le maître d'ouvrage devra également joindre à son dossier de demande de permis de construire ou d'aménager une attestation garantissant *"de la réalisation de ladite étude des sols et de sa prise en compte dans la conception du projet de construction ou de lotissement"*. Cette attestation devra être établie par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués.

Bien que les dispositions relatives aux sites et sols pollués n'aient pas été les plus commentées dans le cadre des débats ayant entouré l'adoption de la loi "ALUR", elles établissent un nouveau cadre juridique en matière de sites et sols pollués et œuvre en faveur d'une meilleure sécurité juridique. Un projet de modification de la politique nationale des sites et sols pollués est actuellement en cours de discussion, afin de parachever le nouveau droit des sites et sols pollués. Ce projet qui remet en cause la notion de gestion des sites et sols pollués sur la base des usages au profit d'une politique axée sur la réparation des dommages et le retour à l'état antérieur a fait l'objet d'une consultation publique qui s'est achevée le 30 mai 2016.

DS Avocats — www.dsavocats.com

Contacts :

Patricia Savin (savin@dsavocats.com)

Yvon Martinet (martinet@dsavocats.com)