

*CE ass. 8 juillet 2005, n° 247976 Sté Allusuisse-Lonza-France, conclusions, M. Guyomar*

**Note.** Cette revue avait très judicieusement fait commenter l'arrêt rendu par la Cour Administrative de d'Appel de Marseille dans une espèce Allusuisse<sup>1</sup>. L'arrêt du Conseil d'Etat casse la décision de la Cour dans une espèce emblématique des difficultés posées par la remise en état des sites ayant accueillis des installations classées.

La Société Allusuisse Lonza France a exploité à Marseille une installation d'extraction d'alumine de la bauxite. Pour stocker les résidus de cette activité, des boues rouges, elle a exploité jusqu'en 1953 un site implanté aux Aygalades, à Marseille, puis jusqu'en 1968, un deuxième site, sur le territoire de la commune de Vitrolles. Ce n'est qu'au milieu des années 90 que le préfet des Bouches-du-Rhône impose à la Société Allusuisse Lonza France des prescriptions de remise en état sur le fondement des articles 23 de la loi du 19 juillet 1976 et 34 du décret du 21 septembre 1977, afin, pour l'essentiel, de préserver la ressource en eau. Entre temps, les deux terrains d'emprise avaient été cédés et des activités (dont certaines classées!) avaient été menées.

En appel, la Cour avait qualifié la Société Allusuisse Lonza France de dernier exploitant de l'installation classée et lui avait refusé, par principe, la possibilité de se prévaloir de la prescription trentenaire dans le domaine de la remise en état. Par ailleurs l'arrêt d'appel confirmait la solution qui veut qu'en cas de cessation d'activité d'une installation avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, le préfet peut, sur son fondement, prendre toute mesure à l'encontre de l'ancien exploitant afin de prévenir les dangers, que génère encore l'installation, s'agissant de garantir le respect des intérêts protégés aujourd'hui par l'article L. 511-1 du code de l'environnement<sup>2</sup>.

En cassation, le Conseil valide l'applicabilité immédiate de la loi du 19 juillet 1976<sup>3</sup>.

Mais surtout à l'heure où le décret d'application de la loi Bachelot qui devait préciser les modalités de la remise en état des installations classées a enfin été adopté<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat prend une position qui fera date en droit de l'environnement industriel : c'est d'une véritable définition jurisprudentielle de la remise en état dont il est question (I). Avec l'espèce Allusuisse la haute juridiction tranche la question controversée de la mise en cause du simple détenteur d'une installation classée en fin de vie, dans l'hypothèse d'une défaillance de son dernier exploitant. De surcroît le Conseil d'Etat ne manque pas l'occasion qui lui a été donnée

<sup>1</sup> CAA Marseille, 5 mars 2002, Société Alusuisse Lonza France, n°98MA00656, DE, n° 100, juillet/août 2002, p. 177.

<sup>2</sup> CE, 20 mars 1991, SARL Rodanet, req. n° 83776, reproduit in CPEN.

<sup>3</sup> « Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 19 juillet 1976, reprises aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement, que l'obligation de remise en état du site est applicable aux installations de la nature de celles soumises à autorisation en application du titre 1er du livre V du code de l'environnement alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, dès lors que ces installations demeurent susceptibles de présenter les dangers ou inconvénients énumérés à l'article L. 511-1 de ce code »

<sup>4</sup> Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (J.O n° 216 du 16 septembre 2005 page 15017 texte n° 48).

d'infirmer la solution très remarquée de la CAA de Marseille consistant à refuser de soumettre à la prescription trentenaire la remise en état.

Reste que cette soumission à la prescription trentenaire de la police des installations classées se fait sous l'auspice d'un « principe général » qui semble malmener la conception finaliste du droit de l'environnement (II).

## **I/ UNE NOUVELLE DEFINITION JURISPRUDENTIELLE DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ETAT**

Tant du point de la qualité de son débiteur que de sa portée dans le temps, l'obligation de remise en état se trouve enrichie, de façon décisive, par l'arrêt Allusuisse.

### **A/ QUANT AU DEBITEUR DE L'OBLIGATION**

C'est à une véritable mise au point que le Conseil d'Etat a procédé dans une matière qui était restée controversée en jurisprudence comme en doctrine.

Rappelons les termes de cette controverse avant de constater que la haute juridiction y met fin, en proposant une liste limitative des débiteurs de la remise en état ; liste, qui pour consacrer la notion de « détenteur », en balise strictement le champ sémantique.

#### **1/ La controverse**

On sait que l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977, qui définissait jusqu'ici la procédure de remise en état, s'adresse à l'exploitant. Or depuis la décision *Ministère de l'Environnement c/ Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman (PCUK)*<sup>5</sup>, il est acquis que sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976 la remise en état pèse sur le dernier exploitant de l'installation.

Reste que dans l'hypothèse d'une défaillance du dernier exploitant, l'administration a tenté de trouver un débiteur alternatif et surtout solvable en se tournant vers le « détenteur » de l'exploitation ; ce qui a occasionné une belle controverse jurisprudentielle. Là où le Conseil d'Etat<sup>6</sup> a considéré que le propriétaire des parcelles d'implantation de l'installation ne pouvait, « en sa seule qualité », être inquiété par l'autorité préfectorale, certaines cours administratives d'appel ont cru pouvoir mettre en cause les propriétaires en tant que « détenteur » de l'installation (jurisprudence dite *Zoegger*)<sup>7</sup>. En effet, si le décret d'application de la loi de 1976 n'a toujours visé que « l'exploitant » dans son article 34-1 relatif à la remise en état, l'article L. 511-1 du code de l'environnement qui fixe l'objet de cette même police se réfère indistinctement aux installations « exploitées » ou « détenues ».

La loi Bachelot (L. n° 2003-699 du 30 juillet 2003) n'avait pas tranché cette ambiguïté : tout en légalisant une obligation de remise en état pesant sur « l'exploitant », le législateur n'a pas pris le soin de supprimer la référence à la « détention » de l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Les premières versions de la révision du décret d'application de 1977,

<sup>5</sup> CE, 11 avr. 1986, *Ministère de l'Environnement c/ Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman* : Rec. CE 1986, p. 89.

<sup>6</sup> CE, 21 févr. 1997, *SCI Les Peupliers*, Req. n° 160250 : Rev. jur. env. 1997, p. 582 ; Dr. env. n° 47, avr. 1997, p. 5, note E. Carlier ; CE, 21 févr. 1997, *min. env. c/ SA Wattelez*, Req. n° 160787

<sup>7</sup> CAA Lyon, 10 juin 1997, *Zoegger*, n° 95LY01435 et 2017 : Rev. jur. env. 1997, p. 582 ; Dr. env. n° 51, sept. 1997, p. 9, note G. Fontebonne - CAA Douai, 8 mars 2000, *Sylvie Benchetrit*, n° 96DA00721 : Dr. env. n° 81, p. 12, note Laurence Chabanne-Pouzynin ; Jurispr. commentée de la CAA de Douai (sous la direction de Pierre-Jean Baralle), Bulletin n° 1, Faculté de droit de Douai, rubrique environnement, p. 119, comm. D.D. - CAA Douai, 4 mai 2000, *SCI Courtois*, n° 96DA01056 : Dr. env. n° 81, p. 12, note Laurence Chabanne-Pouzynin - CAA Douai, 26 juillet 2001, *Sté Auxilor*, n° 97DA01643, reproduit in CPEN.

impliquée par la loi du 30 juillet 2003, se risquaient même à mettre en cause expressément le « détenteur »<sup>8</sup>.

Certes finalement le décret adopté le 13 septembre 2005 ne connaît que « l'exploitant »<sup>9</sup>. Par ailleurs la fameuse jurisprudence *Zoegger* semblait ces derniers temps avoir perdu l'adhésion des juridictions du fond. Ainsi la Cour de Paris dans un arrêt *MATE c/ Sté les Tubes de Montreuil*<sup>10</sup> interdit systématiquement la mise en cause du propriétaire en tant que détenteur<sup>11</sup>. Quant à la CAA de Lyon, après avoir hésité<sup>12</sup>, elle renonce au principe même de la jurisprudence *Zoegger* dans un arrêt *MATE, c/ M. et Me Vadrine* (CAA Lyon, 9 mars 2004, n° 99LY01393) qui, éclairé des conclusions du commissaire du gouvernement, ne laisse guère de doute sur le revirement opéré<sup>13</sup>.

Mais la thèse jurisprudentielle de la mise en cause du détenteur, en lieu et place du dernier exploitant défaillant, n'en a pas pour autant perdu son fondement légal.

Or c'est justement cette source légale de la controverse que le Conseil d'Etat neutralise.

## 2/ L'exploitant débiteur de premier rang

La Haute juridiction commence par inaugurer ce nouveau considérant de principe : « l'obligation de remise en état du site imposée par l'article 34-I du décret du 21 septembre 1977 pèse sur l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit ; que lorsque l'exploitant ou son ayant droit a cédé le site à un tiers, cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui en qualité d'exploitant. Considérant qu'incombe ainsi à l'exploitant d'une installation classée, à son ayant droit ou à celui qui s'est substitué à lui, la mise en œuvre des mesures permettant de remettre en état le site qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement ; que l'administration peut contraindre les personnes en cause à prendre ces mesures et, en cas de défaillance de celles-ci, y faire procéder d'office et à leurs frais ». Cette formulation n'est pas sans rappeler sa jurisprudence antérieure selon laquelle « l'obligation de remettre en état le site de l'installation pèse sur l'exploitant, à moins qu'il n'ait cédé son installation et que le cessionnaire se soit régulièrement substitué à lui en qualité d'exploitant » (*CE, 8 sept. 1997, SARL Sérachrom, Req. n° 121904, Juris-Data n° 1997-05607*). En fait la nouvelle formulation a été inaugurée dans la très récente espèce *Société Sofiservice (CE 10 février 2005)*<sup>14</sup>. Le Conseil vise maintenant en sus de l'exploitant et de celui qui

---

<sup>8</sup> Le projet de décret d'application du nouvel article L. 512-17 du code de l'environnement prévoit d'intégrer un paragraphe IV dans le nouvel article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 ainsi rédigé : « *Le préfet peut imposer à tout moment à l'exploitant ou, à défaut d'exploitant présent et solvable, au détenteur de l'installation, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article 18, les prescriptions nécessaires afin que le site de l'installation ne porte pas atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1* » (Version consultation novembre 2004, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, projet de décret pris pour l'application de l'article L.512-17 du code de l'environnement).

<sup>9</sup> Les nouveaux articles 34-1 à 34-6 du décret de 1977 révisé adressent des obligations de faire qu'au seul exploitant.

<sup>10</sup> CAA Paris, 22 novembre 2001, *MATE c/ Sté les Tubes de Montreuil*, Environnement 2002 n° 5, CCT n° 10, p. 12.

<sup>11</sup> Non seulement elle refuse sa mise en cause en tant que propriétaire dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat, mais de surcroît elle ajoute, en visant les articles 1<sup>er</sup> et 23 de la loi et l'article 34 du décret : « ces dispositions font obstacles à ce qu'en sa seule qualité de détenteur de l'installation ou des déchets qui y seraient abandonnés, le propriétaire du site se trouve substituée dans les obligations de l'exploitant [défaillant] ».

<sup>12</sup> CAA Lyon, 28 juin 2001, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ SCI de Chaffit, n° 98LY00865, Environnement, 2002, n° 10, CCT n° 18, p. 11-12.

<sup>13</sup> CCT n° 17, Environnement n° 10/2004, p. 17.

<sup>14</sup> « l'obligation de remise en état du site prévue par l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 pèse sur l'ancien exploitant ou, le cas échéant, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit » ; « la circonstance que l'ancien exploitant ou son ayant droit a cédé les installations à un tiers n'est susceptible de l'exonérer de l'obligation de remise en état du site que si ce tiers s'est substitué à lui en qualité d'exploitant ».

s'y substitue son « ayant droit » ; ceci couvre en fait les hypothèses de fusion-absorption. Mais dans son principe la solution qui veut que pour les membres du Palais Royal la remise en état pèse sur le dernier exploitant de l'installation classée se trouve ainsi purement et simplement confirmée.

Il est vrai néanmoins que l'arrêt Alluisse jette dans un second temps le trouble en précisant que : « Considérant que les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis à vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer ». Un lecteur hâtif sera tenté de penser que le Conseil d'Etat laisse une place à la détention à côté de l'exploitation pour ouvrir la voie à la solution *Zoegger*. Mais les ultimes considérant de la décision viennent lever tout doute à ce sujet.

### **3/ Pas de détention coupable sans exploitation**

« Considérant, toutefois, que les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés ;

Considérant, en outre, que cette même charge financière ne peut être légalement imposée au détenteur d'un bien qui n'a pas la qualité d'exploitant, d'ayant-droit de l'exploitant ou qui ne s'est pas substitué à lui en qualité d'exploitant ; que lorsque l'autorité administrative entend exercer les pouvoirs qu'elle tient de l'article L. 514-1 du code de l'environnement et de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 vis à vis du détenteur actuel du bien, elle doit suivre la procédure prévue à l'article 18 du décret et prendre une décision motivée ; »

On l'aura compris la haute juridiction fait bien une place à la détention de l'installation en suggérant même a contrario qu'elle n'implique pas nécessairement la qualité d'exploitant : le « détenteur du bien du siège de l'installation » est distingué de « l'exploitant ». La logique impose cet hommage de la haute juridiction à la jurisprudence *Zoegger*, la détention de l'installation n'impliquant pas nécessairement son exploitation.

Reste que le détenteur ne pourra se voir imposer la remise en état que s'il s'avère, au demeurant, exploitant de l'installation : le Conseil d'Etat maintient la source de l'obligation de remise en état dans le seul fait d'exploitation.

## **B/ QUANT A LA PORTEE TEMPORELLE DE L'OBLIGATION**

Le Conseil d'Etat revient en ces termes sur la solution initiée en appel par la CAA de Marseille : « Considérant, toutefois, que les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés ». Du point de vue du droit de la police des installations classées, ce considérant mérite trois remarques.

### **1/ Le pouvoir de police dans le temps**

Première considération le considérant précité pose une difficulté théorique : l'obligation prescrite dans le cas de l'affaire Allusuisse trouve son origine non dans un contrat mais dans le procédé de police administrative. En tout état de cause cet enjeu n'a pas échappé au commissaire du gouvernement qui ouvrait en ses conclusions en ces termes : « Dans quelle mesure les pouvoirs de police administrative – qui sont au cœur des activités régaliennes de l'Etat – et la prescription trentenaire – pilier du droit civil des obligations – peuvent-ils être conciliés ? ». Le Conseil d'Etat a-t-il entendu admettre qu'une disposition de police administrative puisse se prescrire en trente ans ? Evidemment non ; comme le rappelle M. Guyomar : « Dans leur principe même, police et prescription sont incompatibles ».

Certes dans l'affaire Allusuisse il n'est pas question de l'extinction d'une obligation effectivement édictée par un arrêté complémentaire de remise en état, mais de la possibilité pour le préfet d'édicter une prescription administrative trente ans après la cessation d'activité ; d'ailleurs dans notre espèce le Conseil relève, pour conclure à la non extinction de l'obligation, la date d'intervention de l'arrêté de prescription : « Considérant, en deuxième lieu, qu'à la date à laquelle le préfet a pris le premier des arrêtés contestés, la cessation définitive de l'exploitation de l'usine était intervenue depuis moins de trente ans ». Mais demeure cette considération factuelle à la base de la cause soumise au conseil d'Etat : la haute juridiction avait à juger d'un arrêté préfectoral imposant des prescriptions et s'analysant, quoiqu'en dise le commissaire du gouvernement, comme une mesure de police !

Pour dépasser cet obstacle M. Guoyomar tente de nous convaincre que l'obligation de remise en état qui pèse sur l'exploitant en état naît de la loi et non de la décision individuelle de police. Au nom d'un « renversement de perspective », qu'il concède, le commissaire du gouvernement considère que « L'obligation de remise en état ne saurait être regardée comme une sujétion imposée à l'exploitant par l'autorité de police » car « l'obligation préexiste à l'intervention du pouvoir de police ainsi que le confirme l'évolution des textes » ; de ce point de vue « les pouvoirs de police dont dispose le préfet au titre de la remise en état ne constituent que des moyens d'obtenir l'exécution de cette obligation de faire ». Et M. Guyomar de conclure « il y a donc lieu de clairement distinguer l'obligation de remise en état qui pèse sur l'exploitant avec la charge financière qui découle des pouvoirs de police spéciale dont dispose le préfet afin de contraindre l'exploitant à s'exécuter ».

Du point de vue juridique l'analyse du commissaire est non seulement subtile mais convainquante. En effet aux termes de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977, le préfet a deux options lorsque l'exploitant l'informe de sa cessation d'activité : soit il se contente, par son silence le plus souvent, d'approuver les mesures proposées par l'industriel lui-même, soit il décide de prescrire par un arrêté complémentaire une étude des risques, voire les remèdes nécessités par une pollution d'ores et déjà avérée. Bref en suivant sur ce point son commissaire du gouvernement, l'arrêt Allusuisse impose un délai d'action au titulaire du pouvoir de police, tout en préservant le principe d'une portée perpétuelle de l'obligation administrative effectivement édictée dans le délai de trente ans et dont la pertinence est encore justifiée par la protection des intérêts garantis par l'article L.511-1 du code de l'environnement.

Reste qu'il ne faut pas ignorer ce qui motive politiquement une tendance du Conseil d'Etat à protéger une fois encore les intérêts industriels : la lecture des quelques 20 pages de

conclusion du commissaire du gouvernement sont ainsi un hommage édifiant à la libre entreprise<sup>15</sup>, digne de ceux de l'Institut en 1810<sup>16</sup>.

Pour demeurer sur le terrain juridique, on se permettra cette remarque : le Ministère de l'environnement a encore la possibilité d'ordonner aux préfets de prendre systématiquement, après la cessation d'activité et la transmission par l'industriel de son programme des arrêtés de prescriptions pour fixer, au moyen du procédé de police, et même de façon très générale le cadre de la remise en état.

## **2/ L'obligation de remise en état dans le temps**

Ceci explique encore que, dans la limite de la prescription trentenaire, l'arrêt Allussuise réserve la possibilité pour le préfet de recourir aux prescriptions installations classées aussi longtemps qu'une pollution est susceptible de se manifester, sans que l'industriel puisse interpréter le silence de l'administration comme un donné acte : « Considérant que les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis à vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer ».

Cette solution est souvent critiquée par le monde industriel qui voudrait bénéficier d'un véritable quitus, particulièrement après la réalisation des travaux, qu'ils aient été prescrits ou que le dernier exploitant en ait pris l'initiative au titre de son « programme » (au sens de l'article 34-1 D. 21 sept. 1977). L'article 34-1 disposait jusqu'ici que « le préfet peut à tout moment imposer à l'exploitant les prescriptions relatives à la remise en état du site ». Et la nouvelle version de ce texte, intervenue très récemment (*Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 précité*) maintient cette solution de principe pour les installations dont la cessation d'activité intervient à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2005, à moins que le site reçoive un usage<sup>17</sup> nouveau par rapport à celui auquel il était destiné : « *Art. 34-4. - A tout moment, même après la remise en état du site, le préfet peut imposer à l'exploitant, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article 18, les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. En cas de modification ultérieure de l'usage du site, l'exploitant ne peut se voir imposer de mesures*

---

<sup>15</sup> «le trouble que vise à faire cesser l'obligation de remise en l'état peut survenir fort longtemps après la fin de l'exploitation. Pèse en quelque sorte sur l'ancien exploitant une obligation de provision perpétuelle d'autant plus lourde que les sommes en jeu sont rarement modiques –plus de 6 millions de francs dans le présent litige. A cette véritable insécurité économique s'ajoute le risque de l'inéquité. Le temps passant, la « mémoire du site » devient de plus en plus incertaine. Il peut devenir difficile de retrouver le dernier exploitant. On ne peut également exclure le risque que certaines sociétés organisent leur propre disparition afin de s'évader de leurs obligations. Au contraire, la charge continuera de peser sur celles qui, comme la requérante, sont toujours en place ou pour lesquelles il s'avèrera possible de retracer la généalogie. C'est pourquoi nous croyons qu'il est souhaitable que, passé un certain temps, les exploitants soient libérés de leurs obligations. La réactivation, sans limite dans le temps, de l'obligation de remise en état, est de nature à créer plus de désordre qu'elle ne permet d'en résoudre. Nous relevons qu'un rapport réalisé en novembre 2000 par la commission de l'aménagement régional, de l'environnement, du tourisme et des transports de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (« Pour une clarification du régime des sites et sols pollués ») dénonçait « ce système d'imprescriptibilité, qui représente une responsabilité écrasante pour les exploitants » et préconisait la « limitation dans le temps de l'obligation de remise en état » ».

<sup>16</sup> cf. M. Baud « le voisin protecteur de l'environnement », RJE, 1978, p. 23 et ss. ; les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, RJE, 1981, p. 205 ; Pierre Lascoumes, L'éco-pouvoir, La découverte textes à l'appui/série écologie et société, Paris, 1994, p. 122

<sup>17</sup> Le décret du 13 septembre 2005 fixe (c'est là son principal apport qui était d'ailleurs très attendu) les modalités de fixation de l'usage futur qui permet de définir le niveau de remise en état exigible de l'industriel.

*complémentaires induites par ce nouvel usage sauf s'il est lui-même à l'initiative de ce changement d'usage* ». La doctrine administrative, qui considère que le procès verbal de récolement qui suit les travaux de remise en état ne vaut pas quitus, trouve, tant dans l'arrêt Allusuisse que dans le décret du 13 septembre 2005<sup>18</sup>, une consécration qui ne pourra que donner satisfaction au Ministère de l'Ecologie et à la DPPR.

### **3) L'hypothèse d'une pollution dissimulée est réservée**

L'arrêt écarte par ailleurs la prescription trentenaire l'hypothèse dans le « cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés ». Ainsi l'exploitant de mauvaise foi ne pourra se prévaloir de la prescription trentenaire faute d'avoir fait courir son délai en donnant au préfet les moyens de recourir à son pouvoir de police.

Demeurent cependant deux questions que cet *obiter dictum* à la formulation ramassée ne manquera de poser.

D'abord on peut se demander ce qu'il advient de la dissimulation qui intervient une fois la déclaration déjà faite et donc le délai de prescription engagé ? En effet au stade de la déclaration de cessation d'activité et même après avoir engagé une première série de travaux de remise en état, il est courant que l'industriel découvre des effets induits de son activité qu'il n'avait pas imaginé ou tout simplement mal évalué (migration de pollution, pollution s'avérant finalement historique... ). Ce d'autant que si l'inspection des installations est organiquement destinée à négocier « l'usage futur du site »<sup>19</sup> et le niveau afférent de remise en état, elle ne transige pas avec la connaissance du risque et prescrira une étude simplifiée des risques (ESR) qui est de plus en plus souvent suivi d'une étude détaillée des risques (EDR)<sup>20</sup>. De ce point de vue, il serait inadmissible que la fin d'exploitation puisse fixer définitivement les obligations de déclaration de l'exploitant. En ce sens et comme ont pu le relever les auteurs du Code Permanent<sup>21</sup>, le juge judiciaire considère pour sa part que l'obligation de la remise en état ne cesse pas à la date de déclaration de cessation d'activité mais avec l'achèvement de la réhabilitation du site pollué (*Cass. 3<sup>ème</sup>, 10 avril 2002, pourvoi, n° 0017. 874, arrêt n° 706 FS-P+B ; Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 16 mar 2005, arrêt n° 334 FS-P+B, Hydro Agri France*).

Ensuite on s'interrogera légitimement sur la portée d'une dissimulation qui serait le fait d'un ancien exploitant, sans que le dernier n'en ait connaissance. Ici on peut citer une espèce jugée par la CAA de Lyon et qui a conduit la Cour à considérer que la succession à l'exploitation d'une installation classée partiellement clandestine constitue une cause d'irresponsabilité du dernier exploitant (*CAA Lyon, 30 juillet 2003, SA La Mure, n° 99LY02112, CCT n° 17, Environnement n° 10/2004, p. 17*)

## **II/ A LA RECHERCHE D'UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE PRESCRIPTION TRENTENAIRE**

L'arrêt d'assemblée pose en premier lieu la question du rang hiérarchique en tant que norme de la prescription trentenaire.

<sup>18</sup> Sous réserve dans le cas du nouveau décret de ce que l'usage post-exploitation du site demeure celui prévu initialement.

<sup>19</sup> Standard de jugement forgé par circulaire (la circulaire précitée du 10 décembre 1999 relative aux sites et sols pollués, principes de fixation des objectifs de réhabilitation (non publiée au JO), puis consacré par l'article L. 512-17 du code de l'environnement (issu de l'article 27 L. n° 2003-699 30 juillet 2003).

<sup>20</sup> Cette méthodologie graduelle dans la surveillance des sites et sols pollués a été forgée par le BRGM (*les guides édités par le Bureau de recherches géologiques et minières : en particulier Gestion des sites pollués , Version 2, BRGM, mars 2000 : <http://www.fasp.info/>*).

<sup>21</sup> Bull. 337, 22 août 2005, CPEN, n° 144, p. 3675.

L'arrêt d'appel l'avait écarté au nom de l'intérêt général en « général » et des préoccupations d'environnement en « particulier »<sup>22</sup> ; le Conseil d'Etat semble y voir un principe plus important, puisque non sans ambiguïté il en fait un principe qui s'oppose à l'autorité administrative et à l'obligation de remise en état<sup>23</sup>.

Cette invalidation de la primauté du droit de l'environnement sur le droit commun, par un arrêt d'assemblée, fait appel cependant à toutes les subtilités sémantiques ; la prescription trentenaire, simple principe issu du droit commun (A) est-elle un « vrai » principe général de droit public (B) ?

## **A/ LA PRESCRIPTION TRENTENAIRE, SIMPLE PRINCIPE NON GENERAL DE DROIT COMMUN**

### **1/ Les principes issus du code civil ne sont pas généraux en droit public?**

On connaît la réticence initiale et répétée du juge administratif d'appliquer les principes du Code civil : dès 1844, en matière de responsabilité administrative on peut relever un arrêté de conflit (*CE, 8 août 1844, Dupart : Rec. CE, p. 464 ; DP 1845, 3, p. 3 ; S. 1845, 2, p. 58.*). Le refus est confirmé en 1855 (*CE, 6 déc. 1855, Rothschild : Rec. CE, p. 705*), et trouve sa consécration par le tribunal des conflits dans la célèbre décision "*Blanco*"<sup>24</sup>. Cette réticence n'est pas qu'historique et a été maintes fois confirmée dans la même formulation, gage d'une fixation jurisprudentielle sédimentaire (*T. confl., 27 nov. 1933, Verbanck : Rec. CE, p. 1348 ; S. 1934, 3, p. 33, note Alibert ; DP 1934, 3, p. 9, concl. Rouchon-Mazerat, note Waline. – 20 janv. 1945, du Verne : Rec. CE, p. 274 ; JCP 1945, II, 2868, note J.M. ; S. 1945, 3, p. 42. – 10 févr. 1949, Chaballier : Rec. CE, p. 589. – CE, 13 déc. 1957 Trotter : Rec. CE, p. 681*).

Cette ligne jurisprudentielle en matière de responsabilité pourrait expliquer - dans une optique naïve et omettant les enjeux des rapports entre droit de l'environnement et droit commun - la rapidité avec laquelle la Cour administrative d'appel de Marseille « écarte » la prescription trentenaire.

---

<sup>22</sup> « qu'eu égard au but d'intérêt général en vue duquel ce pouvoir est exercé, notamment pour faire cesser les dangers et nuisances pour l'environnement et la sécurité et la salubrité publiques, l'action de l'État n'a ni pour objet ni pour effet d'assurer le recouvrement à l'égard de l'exploitant d'une créance présentant un caractère patrimonial ; qu'il suit de là que, nonobstant les dispositions de l'article 2227 du code civil, l'action du préfet tendant à mettre à la charge de l'exploitant d'une installation classée les travaux de remise en état du site à la cessation de l'exploitation n'est pas soumise au régime de prescription édicté par l'article 2262 du même code ; que, par suite, la société Alluisse Lonza France n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté l'exception de prescription trentenaire » (COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE, (1re chambre) 5 mars 2002 N° 98MA00656 Société Alluisse Lonza France).

<sup>23</sup> « Considérant, toutefois, que les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés » (Conseil d'État N° 24797 Assemblée 8 juillet 2005).

<sup>24</sup> « considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ».



## **2/ Le Juge judiciaire dégage pourtant des principes « généraux » du droit**

Pour autant la Cour administrative d'appel de Marseille aurait du se rappeler que le juge judiciaire utilise comme le juge administratif la notion de principes généraux du droit. Il le fait certes de manière plus limitée mais non sans fondement juridiques : ses principes d'origine judiciaire sont souvent issus directement du code civil. Ils constituent ainsi un élément de la légalité et l'on peut déjà s'interroger sur leur nature strictement « judiciaire ». Ainsi du principe de non rétroactivité posé par l'[article 2 du Code civil](#).

Et la liste des principes « civilistes » ou plutôt de « droit commun » dégagés par le juge judiciaire est longue : la Cour de cassation a, en dehors de tout texte, dégagé le principe selon lequel « *nul ne doit s'enrichir au détriment d'autrui* » (Cass. req. 15 juin 1892, celui de la substitution des ayants cause du locataire aux droits de celui-ci (Cass. civ. 25 juill. 1938). L'adage « *infans conceptus pro nato habetur, quoties de commodis agitur ..* » a été repris sous forme de principe juridictionnel (Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 10 déc. 1985)<sup>25</sup>. Certains s'interrogent sur la valeur de ces principes « judiciaires », comme les administrativistes glosent sur l'interposition entre normes de force législative et normes de force réglementaire pour les « PGD » dégagés par le juge administratif. En fait la valeur de ces principes est variable, selon que l'on tient compte de leurs auteurs (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation) où de la source dont ils sont tirés ou plus exactement « inventés », c'est-à-dire découverts : la valeur, même constitutionnelle, du principe est parfois affirmée quand le juge judiciaire s'inspire d'un texte ou de la jurisprudence constitutionnelle, ou à tout le moins prétend s'en inspirer (CA Paris 18 févr. 1992 : D. 1992, inf. rap. p. 141), ou quand statuant contra legem, cette valeur constitutionnelle est la seule pouvant en justifier l'existence(, Cass. 1<sup>re</sup> civ. 21 févr. 1978 en matière d'attribution des souvenirs de famille).

Il peut arriver aussi que, le juge constitutionnel s'inspire de principes de droit privé et en fasse des principes constitutionnels. Ce fut le cas à propos du rôle de l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété privée immobilière, consacrée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel (Cf. P. Bon : RFD adm. 1989, p. 1009 et . J.Y. Chérot : RFD const. 1991, p. 435). Il ne faut guère s'étonner, la notion de principe fondamental reconnu par les lois de la République ayant elle-même été empruntée par le conseil constitutionnel à un juge interne, le Conseil d'Etat (CC 16 juillet 1971 71-44 DC et Conseil d'Etat 11 juillet 1956 Amicale des annamites de Paris et 16 avril 1957 Condamine).

Mais sans doute la cour de Marseille avait-elle considéré que les principes d'origine judiciaire n'étaient de « vrais » principes généraux qu'à certaines conditions.

## **3/ Les Principes « généraux » d'origine judiciaire doivent ils être qualifiés par opposition aux simples principes ?**

Lorsqu'il « se sert » d'un principe issu du droit commun, le juge administratif semble – pour l'ériger en principe général, par opposition au simple principe – ne recourir que par qualification expresse.

Il y aurait en quelques sortes – à l'image de la faute qualifiée – des principes judiciaires qualifiés.

---

<sup>25</sup> Idem pour le principe de l'obligation alimentaire (Cass. 1<sup>re</sup> civ. 18 janv. 1989. –JCP E 1989, n° 44, p. 12), celui de la gestion d'affaire (Cass. 1<sup>re</sup> civ. 12 juin 1979), ou de l'interdiction des troubles anormaux de voisinage (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 19 nov. 1986)

Ainsi de l'interdiction de licencier une salariée en état de grossesse<sup>26</sup>, ou du droit du salarié à une rémunération minimale<sup>27</sup>, de l'interdiction des amendes et autres sanctions pécuniaires à l'égard des salariés<sup>28</sup> ou de la règle de l'entretien préalable à toute sanction<sup>29</sup>.

La formulation retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Allusuisse (« *Considérant, toutefois, que les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet...* ») semble vouloir limiter le statut de la prescription trentenaire à celui de principe, même si au cas particulier il considère qu'elle s'impose à la volonté administrative environnementale de remise en état.

## **B/ LA PRESCRIPTION TRENTENAIRE, PRINCIPE GÉNÉRAL DE PROCEDURE**

Cette limitation au rang de simple principe est étonnante si l'on considère que la Haute Assemblée, indépendamment de sa capacité générale à qualifier des principes issus du droit privé de principes généraux, avait déjà dans une certaine mesure élevé la prescription trentenaire à ce rang par le passé.

Mais expresse pour la responsabilité contractuelle, la solution est plus ambiguë dans le domaine extra contractuel.

Au final l'application de la prescription trentenaire à une mesure de police pose la question de la confrontation des considérations environnementales aux règles de procédure.

### **1) La prescription trentenaire principe explicite du droit des contrats publics**

Depuis très longtemps la responsabilité contractuelle, même en cas de fraude où le titulaire du marché ne peut se prévaloir de la réception ou l'admission dont ses prestations ont fait l'objet, en application de la jurisprudence célèbre sur les actes obtenus frauduleusement, qui ne créent aucun droit et peuvent être retirés à tout moment (CE, ass., 12 avr. 1935, Sarovitch : Rec. CE, p. 520. – sect., 17 juin 1955, Silberstein : Rec. CE, p. 334. etc...) connaît du délai de prescription de l'[article 2262 du Code civil](#) (prescription trentenaire) qui est la prescription de droit commun en droit administratif (CE, sect., 13 déc. 1935, Min. colonies c/ Cie messageries fluviales Cochinchine : Rec. CE, p. 1186. – 13 mai 1960, Secr. d'Ét. à l'agr. c/ Manière : Rec. CE, p. 328 : « *Considérant qu'à défaut de disposition prévoyant une prescription plus courte, l'action de l'Etat relative aux taxes dues(...) était soumise à la seule prescription trentenaire édictée par l'article 2262 du code civil* »).

La solution a été étendue aux nullités : le délai de droit commun de la prescription trentenaire de l'[article 2262 du Code civil](#) pour les nullités absolues, a été très vite admis par le juge administratif, notamment pour une action en nullité fondée sur « *le caractère illicite de l'objet ou de la cause du contrat* », dans l'arrêt « Commune d'Arzon » (CE, 9 juill. 1937 : Rec. CE, p. 680 : les requérants « *n'invoquent devant le Conseil d'État aucune cause d'interruption ou de suspension de la prescription trentenaire* »).

<sup>26</sup> CE, ass., 8 juin 1973, Dame Peynet : Rec. CE, p. 106, concl. S. Grévisse ; AJDA 1973, p. 587, « *Considérant que le principe général, dont s'inspire l'article 29 du code du travail...* ».

<sup>27</sup> CE, sect., 23 avr. 1982, Ville de Toulouse c/ Mme Aragnou : Rec. CE, p. 151, concl. D. Labetoulle ; « *principe général du droit applicable à tout salarié et dont s'inspire l'article L.141-2 du code du travail* ».

<sup>28</sup> CE, ass., 1<sup>er</sup> juill. 1988, Billard et Volle c/ SNCF : Rec. CE, p. 268 ; Dr. soc. 1988, p. 775, concl. O. Van Ruymbeke « *qu'en édictant cette interdiction, le législateur a énoncé un principe général du droit du travail applicable aux entreprises publiques* ».

<sup>29</sup> CE, 28 juill. 1993, Féd. nat. des tabacs et allumettes FO : ; CJEG 1993, p. 509, concl. G. Le Chatelier « *le principe général du droit du travail ..* ».

## 2) La prescription trentenaire principe général du droit des contrats publics

Plus encore cette responsabilité trentenaire applicable en matière de marchés publics l'est en vertu d'un "principe général" reconnu par une décision du Conseil d'État du 14 décembre 1956, "OPHBM Montrouge" (RPDA 1957, n° 24.) confirmée par le Conseil d'État, 15 juill. 1957, Hôpital gal Eaubonne : Rec. CE, p. 497 « *Que si l'article 34 du cahier de charges précise que (...) cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler le principe général de la prescription trentenaire applicable aux constructeurs en cas de fraude ou de dol* » . – sect., 25 avr. 1969, Derobert : Rec. CE, p. 230. – sect., 24 mai 1974, Sté Paul Millet et Cie : Rec. CE, p. 310, concl. G. Vught. – 3 avr. 1991, Sté SMAC Acieroïde : Rec. CE, p. 118 ) .

Il est vrai que le prescription trentenaire n'est pas le seul délai « civiliste » retenu par le juge administratif : pour les nullités relatives, à les supposer détachables, le délai de prescription quinquennale, conformément à l'[article 1304 du Code civil](#), a été appliqué par le passé ( CE, 5 juin 1977, Sté du gaz c/ V. de Chambéry : DP 1878, 3, p. 99).

La prescription trentenaire existe aussi en matière de dépôts et consignations ; sauf texte spécial (par exemple la loi du 15 juill. 1882, pour les postes) : le dépôt à la Caisse des dépôts et consignations “*a pour résultat de placer les sommes consignées à l'abri de toute déchéance*” (CE, 9 mars 1854, Cne Essoyes : Rec. CE, p. 175) mais la loi du 16 avril 1893 leur appliqua la prescription trentenaire. L'actuel article L 27 du code du domaine de l'Etat reprend ces dispositions (« *Sont définitivement acquis à l'Etat (...) 2° Les actions, parts de fondateur, obligations et autres valeurs mobilières des mêmes collectivités, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle ; 3° Les dépôts de sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant, lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ; 4° Les dépôts de titres et, d'une manière générale, tous avoirs en titres dans les établissements de crédit et autres établissements qui reçoivent des titres en dépôt ou pour toute autre cause lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet, de la part des ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis trente années* »)

## 3) Pour une lecture procédurale de la primauté de la prescription trentenaire sur les prescriptions de police environnementale

Certes, ces consécutions ne concernent que le droit des contrats et l'on pourrait s'interroger sur la valeur de droit commun en responsabilité administrative de la prescription trentenaire.

Dans une lecture stricte de l'arrêt d'assemblée, la formulation lapidaire (« *les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil* » de l'arrêt d'assemblée du 8 juillet 2005 pourrait laisser penser que si la prescription trentenaire est un principe général de droit public en matière de contrat, elle ne serait qu'un « simple » principe en droit de la responsabilité et au cas particulier au droit de la remise en état d'une installation classée.

Mais une si subtile nuance ne se heurte-t-elle pas à l'évidence, qui faisait rappeler par la Cour de cassation dès 1956 qu'il existe des “principes généraux du droit qui commandent tout à la fois le droit public et le droit civil (Cass. 2e civ., 23 nov. 1956 GIRY : Bull. civ. II,

n° 626 ; D. 1957, jurispr. p. 34, concl. Lemoine ; JCP G 1956, II, 9681, note Esmein ; RD publ. 1958, p. 298, note Waline ; AJDA 1957, II, p. 91, chron. Fournier et Braibant) ?

Elle se heurterait surtout à l'efficacité de l'arrêt d'assemblée lui-même. Ce dernier en effet fait primer la fameuse prescription, simple principe « *dont s'inspire l'article 2262 du code civil* » sur le « *but d'intérêt général en vue duquel ce pouvoir est exercé, notamment pour faire cesser les dangers et nuisances pour l'environnement et la sécurité et la salubrité publiques (arrêt de la Cour de Marseille)*, c'est-à-dire sur un *Environnement*, au sens général du terme, que certaines juridictions du fond tiennent, en vertu de la récente adoption de la Charte, pour une liberté publique de valeur constitutionnelle (TA Châlons-en-Champagne, ord. 29 avril 2005, n° 0500828, 05000829 et 0500830, conservatoire du patrimoine naturel, ligue de protection des oiseaux et Fédérations des Conservatoires d'espaces naturels C/ Préfet de la Marne, Environnement n° 8/9 2005, p. 22, com. n° 61 P. Trouilly et C. Nouzha ; AJDA, n° 24/2005, p. 1357, note H. Groud et S. Pugeault).

On pourrait être tenté de penser que l'arrêt d'assemblée met la prescription trentenaire au dessus de principes dont certains, au nom d'une primauté du droit de l'environnement sur le droit commun, voulaient qu'ils fussent de valeur constitutionnelle et qui le sont finalement devenus<sup>30</sup>. Le Conseil d'Etat serait-il de nouveau « l'ennemi de l'environnement » constitutionnalisé ? Ce serait conclure un peu vite et omettre la spécificité du conflit de normes ici arbitré par la haute assemblée. Dans l'espèce Alluisuisse, la conciliation passe par une confrontation entre deux normes qui ne relèvent pas du même registre : la prescription peut s'analyser comme un mécanisme de procédure<sup>31</sup>, la remise en état participe des règles de fonds du droit de l'environnement.

Or si l'on accepte de monter en généralité, on constate que la prescription extinctive (encore dite libératoire) s'avère même consacrée en droit communautaire. Ainsi la CJCE, elle même, prohibe, au nom de la sécurité juridique et de la confiance légitime, les obligations imprescriptibles (aff. C-74/00 P, CJCE 24 septembre 2002, Falck Spa et acciaierie di Bolzano Spa / Commission<sup>32</sup>). Finalement seule la reconnaissance par l'ordre public d'un intérêt supérieur tout à fait extraordinaire justifie qu'un système juridique fasse échec en son nom au véritable droit procédural à l'oubli que constitue la prescription. C'est la solution retenue pour le crime contre l'humanité.

--00--

La leçon procédurale que nous pouvons tirer – une fois de plus<sup>33</sup> – donnée par l'Assemblée du Conseil d'Etat est sans doute de remettre le droit de l'environnement à sa

<sup>30</sup> Le conseil constitutionnel a confirmé que la charte de l'environnement constitue un élément du bloc de constitutionnalité (CC n° 2005-514 DC, 28 avril 2005 : JO, 4 mai, 2005 ; CC n° 2005-516 DC, 7 juillet 2005, LPA, 24 août 2005, n° 168, p.3).

<sup>31</sup> Les civilistes rappellent néanmoins que ce n'est pas la conception continentale mais celle de la common law (P. Malaurie, Cours de droit civil : les obligations, 1985, Ed. Cujas, n° 681-2°)

<sup>32</sup> « en l'absence de texte à cet égard, l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs. Par conséquent, le Tribunal a commis une erreur de droit en limitant son examen du grief relatif à l'action tardive de la Commission à la constatation selon laquelle aucun délai de prescription n'existait dans le domaine considéré et en ne vérifiant pas si cette dernière n'avait pas agi de manière excessivement tardive. Il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué à cet égard » ( § 140 et 141 ; cf. également : arrêt du 14 juillet 1972, Geigy/Commission, 52/69, Rec. p. 787, points 20 et 21).

<sup>33</sup> Cf. Manuel GROS « l'Environnement contre les droits de l'homme ? »RDP 2004-PAGE 1583 ;

place – très importante – de discipline juridique à part entière, mais qui contrairement aux cochons de Georges Orwell<sup>34</sup>, ne saurait être plus égale que les autres !

La leçon de fond est que ce droit de l'environnement, encore jeune, au-delà des codes et des chartes, mérite encore certains ajustements – en l'espèce autour de la remise en état – de nature ...prétorienne !

*Manuel GROS*  
*Professeur à la Faculté de droit de Lille*

*David DEHARBE*  
*Maître de conférences à la Faculté de Droit de Douai*

---

<sup>34</sup> « La République des Animaux , Gallimard, Paris1964 (« Animal farm »)»