

Actualités juridiques et judiciaires

Guillaume Ghaye

Avocat au barreau de Paris
et les équipes du pôle « urbanisme, aménagement, foncier » de Lazare Avocats

Champ d'application de l'expropriation pour risques : la certitude du risque ne caractérise pas son imminence pour la vie humaine

Le recul du trait de côte affecte une portion croissante du littoral français. Son issue est inéluctable pour les immeubles et donc les habitants concernés, mais sa progression est lente, décomptée annuellement en centimètres et plus rarement en mètres. Parmi d'autres sites, la copropriété Le Signal à Soulac-sur-Mer a souvent été prise en exemple. Venant clore un long processus judiciaire qui a notamment conduit à la saisine du Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018 Syndicat secondaire Le Signal).

Le Conseil d'État reprend la solution dégagée le 17 janvier 2018 à l'occasion du renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel retenant que par les dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'environnement « éclairées notamment par les travaux préparatoires de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dont elles sont issues, que le législateur n'avait pas entendu étendre le régime d'expropriation qu'elles instituent aux risques liés à l'érosion côtière, lesquels ne sont assimilables ni aux risques de submersion marine, ni, par eux-mêmes, aux risques de mouvements de terrain, mentionnés dans cet article ».

Il vient ensuite censurer l'arrêt d'appel pour erreur de droit mais confirme sa solution en jugeant que « la faculté de mettre en œuvre la procédure d'expropriation qu'elles prévoient est notamment subordonnée à la double condition que, d'une part, les risques en cause soient au nombre des risques prévisibles dont elles dressent limitativement la liste et, d'autre part, qu'ils menacent gravement des vies humaines.

Or, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour a également relevé que la bonne connaissance scientifique du phénomène naturel en cause, dont l'évolution régulière a pu être observée depuis près d'un demi-siècle, a permis l'édiction de mesures telles que la mise en place d'un dispositif de surveillance, d'alerte, d'évacuation temporaire des résidents de l'immeuble et d'un périmètre de sécurité, propres à assurer la sécurité des personnes en amont de la réalisation de ces risques et qu'elle en a déduit que les risques en cause ne pouvaient, à la date de la décision contestée, être regardés comme menaçant gravement des vies humaines au sens des dispositions de l'article L. 561-1. La cour n'a pas commis d'erreur de droit en tenant compte des mesures de police administrative ainsi décrites visant à assurer la sécurité des personnes pour apprécier l'existence d'un risque pour les vies humaines. Ce motif ainsi retenu par la cour suffit, à lui seul, à justifier le dispositif de l'arrêt attaqué. »

Cette solution sur l'absence d'imprévisibilité d'un phénomène naturel dont l'évolution était observée depuis cinquante ans était... prévisible. Elle rappelle que la faculté d'expropriation suppose une cinétique du risque exposant directement les populations en cas de survenance, ce qui est le cas des mouvements de terrains, avalanches, crues torrentielles ou submersions marines qui empêchent tout temps de réaction.

Or ce n'est que dans ce dernier cas qu'une indemnisation pouvait être retenue par la voie de l'expropriation. Le Conseil constitutionnel avait rappelé dans cette affaire que « le législateur n'a pas entendu instituer un dispositif de solidarité pour tous les propriétaires d'un bien exposé à un risque naturel, mais uniquement permettre d'exproprier, contre indemnisation, ceux exposés à certains risques naturels. »

Cette décision rappelle la complexité des facteurs qui nuancent les nombreuses approches possibles du risque. La progression des dunes étaient observées dès avant l'octroi du permis de construire l'immeuble Le Signal le 28 avril 1965, même si c'est une loi du 2 février 1995 qui a mis en place les plans de préventions des risques naturels et que celui en cause n'a été approuvé par le préfet que le 28 juin 2004. Le phénomène naturel connu, anticipé et circonscrit excluait que des vies humaines fussent directement exposées. Les propriétaires ont été évacués en 2014. C'est encore le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme comme celui de la responsabilité administrative et privée qui sont interrogés. Doit-on indemniser un dommage futur mais certain ? La collectivité nationale accepte-t-elle que l'on puisse tout perdre à raison d'un phénomène naturel ? Dans la négative, doit-elle accepter d'être débitrice d'une obligation indemnitaire, soit directement soit par un fonds ? Le législateur peut-il unilatéralement ériger une « culture du risque » uniforme à l'échelle nationale ? Qui a à traiter ces questions constate la diversité des approches selon les risques et les régions concernées comme les antagonismes existant entre « locaux » et « résidents secondaires ». Anticipant la décision du Conseil d'État des sénateurs ont tranché ces choix en proposant une proposition de loi « visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte ». Son adoption n'aurait rien n'adodin. ■

Conseil d'État 16 août 2018 n° 398671.

Remise en état du site d'une installation classée : deux illustrations du délicat contour de son obligation

Le Conseil d'État rappelle que sauf s'il est substitué à l'exploitant, le propriétaire du terrain d'assiette d'une installation classée pour la protection de l'environnement n'est pas débiteur de l'obligation de remise en état du site après la mise à l'arrêt définitif de l'exploitation. →

→ Il rappelle que le régime des installations classées et celui de la gestion des déchets relèvent de fondements différents. Sur le premier fondement c'est l'ultime exploitant et non le propriétaire qui est tenu de l'obligation de remise en état. Il en est différemment que si le propriétaire a accepté de se substituer. Le rappel d'un principe ancien est ainsi nuancé dans le même souffle : « *Considérant qu'en vertu des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, reprises aux articles L 511-1 et suivants du code de l'environnement, dans leur rédaction alors en vigueur, l'obligation de remise en état du site prescrite par les articles R 512-39-1 et suivants du même code pèse sur le dernier exploitant ou son ayant droit ; que le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation, n'est pas, en cette seule qualité, débiteur de cette obligation ; qu'il n'en va autrement que si l'acte par lequel le propriétaire a acquis le terrain d'assiette a eu pour effet, eu égard à son objet et à sa portée, en lui transférant l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation concernée, de se substituer, même sans autorisation préfectorale, à l'exploitant.* »

La question du transfert de l'obligation au propriétaire est aiguë, alors que la disparition ou la procédure collective de l'exploitant ne remettent pas nécessairement en cause l'obligation légale de ce dernier. Dans un arrêt du 28 septembre 2016 (n° 384315), le Conseil d'État avait rappelé que « *Lorsque les biens du débiteur comprennent une installation classée pour la protection de l'environnement dont celui-ci est l'exploitant, il appartient au liquidateur judiciaire qui en assure l'administration, de veiller au respect des obligations découlant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.* »

La Cour de cassation aborde elle, la question de l'obligation à la charge du preneur en présence d'un bail précaire. La difficulté devant le juge civil tient au fréquent amalgame entre l'obligation contractuelle que le preneur à bail a souscrite vis-à-vis de son bailleur et « l'obligation environnementale ». Celle-là peut concerner non seulement le sort des travaux et améliorations mais également des objectifs en termes de décontamination des sols. Elle est distincte et n'efface pas l'obligation légale issue du code de l'environnement dite « obligation environnementale » qui a trait à la validation par l'administration des diligences permettant l'« usage futur » retenu. Pour autant les choix rédactionnels des clauses des contrats qui transfèrent l'obligation de remise en état ou son financement dans un jeu souvent triangulaire entre l'exploitant, le vendeur et l'acquéreur d'un site industriel, est primordiale.

C'est l'interprétation du contrat qui guide le juge civil dans la décision de la Cour de cassation qui refuse d'assimiler l'obligation contractuelle du preneur à bail précaire à un transfert vers ce dernier des obligations précédemment souscrites par le précédent exploitant sur le fondement du code de l'environnement confirmant le rejet de la demande de condamnation formé par le propriétaire au motif « *que la société Galva Caux avait libéré les lieux après avoir procédé aux travaux prévus dans le bail précaire et que la SCI avait reconnu dans la convention de résiliation que les lieux loués lui avaient été donnés en bon état de réparation locative et d'entretien et les locaux correctement nettoyés par le preneur comme prévu dans le bail, et souverainement retenu, sans dénaturer ni contradiction, que la lettre du 16 mars 2017 ne pouvait s'analyser comme un engagement de procéder à la dépollution du site, que celui-ci avait été laissé dans un état permettant sans risque un usage futur comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation, que la SCI pouvait le relouer ou le vendre pour un usage industriel et commercial dans des conditions d'utilisation identiques sans risque sanitaire spécifique sauf*

restriction potentielle quant à l'installation de bureaux sur l'ancienne zone de dégraisage. »

La solution aurait été différente si le preneur avait pu être regardé comme l'exploitant de l'installation classée précédemment présente sur le site. En un tel cas, la Cour de cassation tient la solution selon laquelle le réaménagement du site sur lequel a été exploitée une installation classée fait partie intégrante de l'activité exercée par l'exploitant, ce qui a pour conséquence de rendre celui-ci débiteur d'une indemnité d'occupation pendant la durée de remise en état du site, après cessation de l'activité, et jusqu'à l'obtention du procès-verbal de récolement établi par l'administration (Civ. 3^e 23 juin 2016 n° 15-11.440). De même, elle estime que dès lors que l'obligation de remise en état du site est une obligation légale pour l'exploitant ICPE par ailleurs locataire, il ne peut faire valoir un droit indemnitaire à ce titre, alors même qu'il aurait été unilatéralement évincé du site en cause : « *Qu'ayant, par motifs propres et adoptés, retenu, à bon droit, que la dépollution et la remise en état d'un site industriel résultant d'une obligation légale particulière dont la finalité et la protection de l'environnement et de la santé publique incombent au dernier exploitant, et constaté que la société OXYDES MINÉRAUX DE POISSY, locataire du site depuis le 1^{er} janvier 1974, avait cette qualité, la cour d'appel a pu déduire de ces seuls motifs que la dépollution était à la charge de la société OXYDES MINÉRAUX DE POISSY* » (Civ. 3^e 11 septembre 2013 n° 12-15425). ■

Conseil d'État 29 juin 2018 n° 400677.

Civ 3^e 24 mai 2018 n° 17-16269.

Droit de préemption : la SEM délégataire doit s'assurer du caractère exécutoire de sa décision avant l'expiration du délai de deux mois

En qualité de délégataire du droit de préemption, une société d'économie mixte doit respecter les formalités qui s'appliquent à la collectivité délégante. Solution logique et constante rappelée par le Conseil d'État qui a : « *... dans le cas où une société d'économie mixte locale à laquelle une commune ou un établissement public de coopération intercommunale a délégué le droit de préemption décide d'exercer ce droit, les dispositions de l'article L 213-2 du code de l'urbanisme, combinées avec celles de l'article L 2131-1 et du 8^e de l'article L 2131-2 du code général des collectivités territoriales, imposent que la décision de préemption soit exécutoire au terme du délai qui lui est imparti pour en faire usage, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'État.* »

En l'occurrence, le Conseil d'État a censuré le juge des référés qui avait dénaturé les pièces du dossier et n'avait pas tenu compte de la justification apportée par la SEM sur le caractère exécutoire de la décision de préemption, à la date de sa notification. Il a en revanche confirmé la suspension au titre du doute sérieux sur l'insuffisance de motivation de la décision... ■

Conseil d'État 4 avril 2018 n° 414840.

