

N° 247976
Société Alusuisse-Lonza-France

Rapporteur : B.Dacosta
Commissaire du gouvernement : Mattias Guyomar

Assemblée du contentieux

Séance du 1^{er} juillet 2005
Lecture du 8 juillet 2005

Conclusions

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 ?

Telle est la délicate question que pose, s'agissant de la législation sur les installations classées, la présente affaire.

Autorisée par un arrêté préfectoral en date du 23 mars 1906, la société SFIA, du groupe Alusuisse exploite une usine de traitement de la bauxite –pour en extraire l'alumine, sur un terrain d'environ 59 000 m² situé Chemin des Ayalades, dans le quartier Saint-Louis à Marseille.

Jusqu'en 1953, elle dépose les résidus issus de cette activité, à savoir 850 000 tonnes de boues rouges et 200 000 tonnes de scories de lignite. Le crassier des Ayalades résulte de l'accumulation de ces résidus. L'usine cesse définitivement d'être exploitée en 1968.

Le 19 novembre 1980, la société Alusuisse-Lonza-France vend la partie sud de ce terrain à la société Unipol puis, le 5 novembre 1982, le reste du terrain à la ville de Marseille.

A la suite d'une visite sur les lieux, la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) des Bouches du Rhône, constate, le 22 avril 1993, l'existence de risques d'éboulement du crassier et de pollution des eaux du ruisseau des Ayalades.

Le préfet des Bouches du Rhône intervient à trois reprises, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale des installations classées. Par arrêté du 5 janvier 1994, il impose à la société Société Alusuisse-Lonza-France des prescriptions, notamment la réalisation d'une étude de stabilité et d'une étude des risques. A la suite de la réalisation des études prescrites, le préfet ordonne, par un arrêté en date du 10 novembre 1995, la réalisation d'un certain nombre de travaux de réaménagement « afin d'assurer une stabilité à long terme du crassier et de supprimer tout impact négatif sur les eaux ». Enfin, par arrêté en date du 14 novembre 1996, le préfet complète et modifie les prescriptions de son arrêté de 1995. Dans ces trois

arrêtés, le préfet se fonde sur « les menaces d'effondrement des berges du ruisseau des Aygalades, les risques d'inondation pour le voisinage, et les risques de pollution du ruisseau par ce crassier, menaces et risques nécessitant de prendre des mesures conservatoires ».

La Société Alusuisse-Lonza-France attaque ces trois arrêtés devant le tribunal administratif de Marseille qui joint ses trois requêtes. Par un jugement en date du 5 février 1998, le tribunal fait partiellement droit à ces demandes et annule les articles 5 et 8 de l'arrêté du 5 janvier 1994, l'article 7 de l'arrêté du 10 novembre 1995 et l'article 8 de l'arrêté du 14 novembre 1996 – au motif que les dispositions de ces articles ne peuvent être exécutées en raison de l'arrêt de l'exploitation.

La société relève appel de ce jugement en tant qu'il rejette le surplus de ses conclusions de première instance. Par un arrêt en date du 5 mars 2002, la cour administrative de Marseille rejette sa requête. Toutefois, après avoir relevé d'office que le tribunal administratif n'avait pas statué sur la dévolution des frais de l'expertise diligentée en première instance, elle annule le jugement dans cette mesure et met les frais à la charge de la société Société Alusuisse-Lonza-France.

Cette société aux droits de laquelle succède la société Alcans Holdings France se pourvoit régulièrement en cassation contre l'arrêt du 5 mars 2002.

Parmi les nombreux moyens soulevés, deux doivent être examinés ensemble.

La société requérante conteste en premier lieu l'applicabilité à son encontre des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 sur le fondement desquelles le préfet des Bouches-du-Rhône a pris les trois arrêtés litigieux. La requérante soutient ensuite que le raisonnement par lequel les juges du fond ont écarté le jeu de la prescription trentenaire est entaché d'erreur de droit. L'examen de ce moyen qui a justifié le renvoi de l'affaire devant votre formation de jugement suppose que vous ayez préalablement écarté le premier. Ce n'est en effet que dans l'hypothèse où la loi du 19 juillet 1976 était applicable que la question de la prescription est susceptible de se poser.

La société requérante soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en considérant que les dispositions de la loi du 19 juillet 1976 s'appliquent « 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 des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} de ladite loi ».

Le préfet des Bouches-du-Rhône a prescrit les études et travaux litigieux à la société Alusuisse-Lonza au titre de l'obligation de remise en état des sites qui pèse sur les exploitants après la cessation de leur activité.

C'est votre jurisprudence qui a déduit des dispositions combinées de la loi du 19 décembre 1917 sur les installations classées et de son décret d'application du 17 décembre 1918 l'existence d'une obligation de remise en état fondée sur l'existence de nuisances se rattachant à l'exploitation de l'établissement (voyez 24 mars 1978 *Société « La Quinoléine et ses dérivés »* p.155). Comme l'écrit Jean-Pierre Boivin, dans son ouvrage sur « Les installations classées » (Le Moniteur 2^e édition p. 346) : « Cette obligation [...] trouve son fondement dans l'activité même de l'exploitant, lequel doit en assumer toutes les

conséquences ». La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et le décret du 21 septembre 1977 pris pour son application sont venus d'une certaine manière codifier la jurisprudence sur ce point.

L'article 23 de la loi de 1976, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 514-1 du code de l'environnement, dispose qu'« indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : - soit faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; - soit obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant, au fur et à mesure de l'exécution des travaux ; il est, le cas échéant, procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; - soit suspendre par arrêté, après avis du conseil départemental d'hygiène, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées ».

Le troisième alinéa de l'article 34 du décret du 21 septembre 1977 dispose que, lorsqu'une installation cesse l'activité au titre de laquelle elle était autorisée ou déclarée, « l'exploitant doit remettre le site de l'installation dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1er de la loi du 1976 – c'est-à-dire « soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments »- et qu' « à défaut, il peut être fait application des procédures prévues par l'article 23 de cette loi ». Vous avez admis la légalité de ces dispositions réglementaires en considérant que les mesures coercitives prévues à l'article 23 de la loi pouvaient être prises à l'encontre non seulement des installations en fonctionnement mais aussi des exploitants, après la cessation de leur activité (8 septembre 1997 *SARL Serachrom* T. p. 950). En consacrant l'obligation de remise en état des sites, vous avez conféré son exacte portée à la loi du 19 juillet 1976. La police spéciale qu'elle instaure et organise s'articule en effet autour de l'exploitant des installations classées : cette qualité emporte une responsabilité de premier rang dans l'exécution des travaux nécessaires pour le fonctionnement de l'exploitation puis pour la remise en état du site.

Le décret du 9 juin 1994 a modifié le décret du 21 septembre 1977 en y insérant un nouvel article 34-1 qui clarifie les obligations pesant sur l'exploitant.

La cour de Marseille a-t-elle commis une erreur de droit en considérant que les obligations issues de la loi du 19 juillet 1976 étaient opposables à une exploitation autorisée en 1906 et fermée en 1968 ?

Non. Après avoir jugé que l'autorité préfectorale était fondée à user des pouvoirs qu'elle tient de la loi de 1976 à l'encontre de l'exploitant d'une installation qui était soumise à autorisation sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917 et qui aurait été soumise à autorisation sous l'empire de la loi de 1976 mais qui a cessé de fonctionner avant l'entrée en vigueur de cette loi (11 avril 1986 *Ministre de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kulman* p. 89), vous avez en effet considéré que tel était également le cas alors même que l'installation n'avait pas été soumise aux dispositions de la loi du 29

décembre 1917 (16 novembre 1998 *Ministre de l'environnement c/ SA Compagnie des bases lubrifiantes* p. 411). Comme l'exposait Alain Seban, dans ses conclusions sur cette affaire : « la loi de 1976 a pour but d'appréhender les pollueurs, même si, dans l'intérêt de l'économie nationale, elle fait un sort spécial à ceux qui exploitent leur installation ; ce serait en inverser la logique que d'estimer qu'elle entend réserver un sort particulier et avantageux à ceux qui, continuant de polluer, ont cessé d'exploiter économiquement leur installation [...] il est dès lors logique d'estimer [qu'elle] peut également saisir des installations désaffectées mais qui restent cependant dangereuses, en vue de leur imposer des prescriptions visant à en limiter les inconvénients ».

Ces décisions (récemment confirmées 10 février 2005 *Société Sofiservice* au recueil) témoignent non seulement de la forte continuité qui caractérise les régimes de police mis en place par les lois de 1917 et de 1976 mais aussi des conséquences que vous attachez à la finalité préventive qu'ils poursuivent. Cette application d'une nouvelle législation à des situations pourtant nées et entièrement réalisées avant son entrée en vigueur s'explique par le fait que les conséquences environnementales de ces situations se sont perpétuées jusqu'au moment de cette entrée en vigueur puis postérieurement. Dès lors que des installations, restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter des dangers ou des inconvénients que la police spéciale des installations classées a pour objet de faire cesser, l'autorité compétente peut légalement agir sur le fondement de textes pourtant entrés en vigueur postérieurement au fait générateur des dommages¹.

Vous écarterez le premier moyen. Nous en venons maintenant à l'intéressante question qui a justifié l'inscription de l'affaire à votre rôle d'aujourd'hui.

Dans l'hypothèse où le régime juridique issu de la loi de 1976, qui est aujourd'hui repris au code de l'environnement, lui serait applicable, la société requérante avait en effet invoqué devant les juges du fond l'exception de prescription trentenaire. Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ont tous deux écarté le moyen mais sur des terrains différents.

Les premiers juges ont considéré qu'« à la date des arrêtés en litige, l'action en remise en état du site [...] n'était pas atteinte par la prescription trentenaire de l'article 2262 du code civil » dans la mesure où les « dangers doivent être regardés comme devenus actuels au moment des visites effectuées en 1993 ».

Pour leur part, les juges d'appel ont considéré que « 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 [...] n'est pas soumise au régime de prescription édicté par l'article 2262 du code civil »,

¹ Nous relevons que vos décisions précitées de 1986 et de 1998 impliquent nécessairement que l'autorité préfectorale puisse légalement faire usage des pouvoirs qu'elle tient de l'article 34 du décret du 21 septembre 1977 puis de l'article 34-1 du même décret modifié par le décret du 9 juin 1994 à l'encontre d'installations qui avaient antérieurement cessé de fonctionner alors même que ces décrets ont prévu que leurs dispositions n'étaient applicables qu'aux demandes d'autorisation présentées après leur entrée en vigueur – article 45 du décret du 21 septembre 1977 et 41 II du décret du 9 juin 1994. Compte tenu de la nature du critère retenu pour régler l'application dans le temps de ces dispositions – la demande d'autorisation- vous avez implicitement mais nécessairement considéré que ces dispositions transitoires ne concernaient que les règles relatives à la demande d'autorisation mais qu'en revanche, les dispositions relatives à la cessation d'activité étaient immédiatement applicables.

« l'action de l'Etat [n'ayant] ni pour objet ni pour effet d'assurer le recouvrement à l'égard de l'exploitant d'une créance présentant un caractère patrimonial ». C'est ce raisonnement dont la société requérante soutient qu'il est entaché d'erreur de droit.

La différence des solutions retenues par le tribunal administratif et la cour d'appel s'explique par la différence des points de vue qu'ils ont retenus : là où les premiers juges se sont attachés à « l'action en remise en état du site », les juges d'appel ne se sont prononcés que sur « l'action de l'Etat ». Rien de véritablement étonnant dans le raisonnement de la cour : la jurisprudence appréhende le plus souvent la question de l'obligation de remise en état sous le prisme exclusif de la police des installations classées.

Mais la législation des installations classées n'est pas d'un bloc. Les règles propres à l'autorisation et au fonctionnement des exploitations – qui définissent la police des installations proprement dite- procèdent d'une autre logique que celles relatives à la remise en état du site qui reposent non seulement sur la prévention des risques naturels mais aussi sur l'idée de réparation d'un dommage environnemental.

Sur cette dernière question, il convient encore de distinguer les obligations imposées à titre de réparation par le juge civil, celles infligées à titre de sanction par le juge pénal et celles qui procèdent directement de l'exploitation, qu'elles constituent la condition de la poursuite de celle-ci ou la conséquence de sa cessation. Nous nous intéressons aujourd'hui exclusivement à cette dernière obligation. Et nous croyons utile de procéder un renversement de perspective.

L'obligation de remise en état ne saurait être regardée comme une sujétion imposée à l'exploitant par l'autorité de police.

La législation sur les installations classées crée en effet des obligations de faire dans le chef des exploitants d'installations classées.

Parmi ces obligations légales figure, après la mise à l'arrêt définitif de l'exploitation, la remise en état du site qui en a été le siège dans un état tel que ne se manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} de la loi de 1976². Découlant de l'activité elle-même, elle n'est en rien subordonnée à l'exercice du pouvoir de police du préfet. Elle repose sur l'idée qu'il incombe à l'exploitant de réhabiliter le site dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publique et de la protection de l'environnement. Fondée sur le lien entre l'activité industrielle et les nuisances susceptibles d'être rattachées à son exercice, cette obligation constitue une déclinaison du principe pollueur-payeur.

La circonstance que, sous l'empire du décret du 21 septembre 1977, la consistance de cette obligation légale était subordonnée à l'intervention de l'administration a pu laisser penser que l'obligation naissait avec la mesure de police. Mais il n'en est rien : l'obligation préexiste à l'intervention du pouvoir de police ainsi que le confirme l'évolution des textes.

Sous l'empire du décret de 1977, l'exploitant n'était tenu qu'à une seule obligation d'information : une déclaration de cessation d'activité devait être faite auprès du préfet dans le délai d'un mois suivant la fermeture de l'installation. C'était à l'administration qu'il

² Il s'agit des termes même de l'article 34-1 I du décret du 21 septembre 1977 modifié : « 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 1er de la loi du 19 juillet 1976 susvisée ».

appartenait ensuite de prendre l'initiative en imposant, le cas échéant, les études et travaux nécessaires à la réhabilitation du site. La procédure mise en place par le décret de 1994, qui inverse l'ordre antérieur des rôles, est plus contraignante pour l'exploitant : il doit en effet, un mois avant la cessation de son activité, notifier à l'administration les mesures qu'il entend prendre pour assurer la remise en état du site. Le préfet est informé de l'achèvement des travaux et l'inspecteur des installations classées dresse un procès-verbal de récolement qu'il transmet au préfet mais qui ne saurait être assimilé à un quitus.

Le rôle de l'exploitant dans la définition des mesures de remise en état a encore été renforcé par le décret du 20 mars 2000 qui a étendu à l'ensemble des installations soumises à autorisation l'obligation d'indiquer, dans l'étude d'impact, les mesures que le pétitionnaire propose de mettre en œuvre à la fin de l'exploitation. L'obligation de remise en état des sites figure désormais à l'article L. 512-17 du code de l'environnement, disposition issue de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite loi Bachelot et qui s'inspire nettement de l'article 34-1 du décret de 1977 modifié. La modification des dispositions réglementaires d'application actuellement en préparation confirme la responsabilité de l'ancien exploitant dans la définition du projet de réhabilitation du site.

Ainsi que l'expose Laurence Lanoy, dans sa thèse « Remise en état et droit de l'environnement » (Panthéon Assas Paris II 2000) : « Partant d'une activité licite dûment autorisée, le concept de remise en état fait néanmoins peser sur l'industriel, le pollueur, le coût de réparation des nuisances environnementales dues à son activité. Il institue donc un véritable système de réparation en nature des troubles environnementaux ».

Par votre décision déjà citée *Société Sofiservice*, vous avez précisé à qui incombait cette obligation de faire : « 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 » et « 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 ». La remise en état du site constitue donc une obligation attachée à la personne de l'exploitant. Liée au titre et non au fonds, elle le poursuit indépendamment du sort réservé au terrain qui fut le siège de l'installation. Le caractère personnel de cette obligation explique pourquoi le détenteur du bien n'en devient jamais, en cette qualité, débiteur.

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 : pouvoir de contraindre l'exploitant à réaliser les mesures de remise en état du site et, en cas de défaillance de celui-ci, d'y faire procéder d'office et à ses frais. A cet effet, l'autorité administrative peut ordonner une mesure de consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser (article L. 514-1 I 1° du code de l'environnement).

Même s'ils sont étroitement liés l'un à l'autre, 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. Une telle approche permet de séparer ce qui est susceptible d'être prescrit de ce qui ne l'est certainement pas.

A s'en tenir à la seule question des pouvoirs de police, il est évident qu'aucune prescription ne saurait leur être opposée. Le pouvoir de police est par nature imprescriptible. Ancré dans le présent et tourné vers l'avenir, il a pour objet de faire cesser un trouble et d'en éviter la répétition. C'est pourquoi l'écoulement du temps est sans effet sur son exercice : l'autorité compétente n'est jamais dessaisie de ses pouvoirs de police. Comme il est écrit au répertoire Becquet : « Le droit de police est issu du droit de la collectivité à l'existence. Il a son fondement dans le pacte social, nous voulons dire dans la constitution de la société. Il est contemporain dans son origine et dure autant qu'elle se perpétue ».

Dans leur principe même, police et prescription sont incompatibles. Comme l'expose de Paule de Lagarde dans son *Traité historique des droits du souverain en France* (Paris, Rozet, 1767, t.1 p. 93) : « Que les droits du roi qui sont essentiels à la souveraineté, et qui ne peuvent être en d'autres mains qu'en celles du souverain ... sont imprescriptibles par quelque laps de temps que le prince ait cessé de les exercer ».

Nous notons que, par votre décision *Laroumanie* du 16 octobre 1992, vous avez considéré, en matière de régime des eaux, que « les dispositions de l'article 2262 du code civil [...] sont sans influence sur l'exercice par l'administration des pouvoirs de police qui lui sont reconnus par la loi ».

Par leur objet et leur nature même, les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité préfectorale peuvent être exercés « à tout moment » -pour reprendre les termes de l'article 34-1 du décret de 1977 modifié³. C'est bien ce que vous avez jugé, par votre décision précitée *SARL SERACHROM* en affirmant « qu'aussi longtemps que subsiste l'un des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} [de la loi du 19 juillet 1976], le préfet peut mettre en œuvre les différentes mesures prévues par l'article 23 ». Cette faculté, qui résiste au temps parce qu'elle est concomitante au risque qu'elle pour objet de prévenir, est aussi une obligation. La responsabilité de l'Etat serait en effet susceptible d'être engagée si l'autorité administrative refusait d'exercer ses pouvoirs de police afin de faire cesser un danger alors même qu'elle en a constaté l'existence.

Le pouvoir de police ne s'éteint jamais.

Une fois clairement opérée la distinction entre le pouvoir de police, imprescriptible, et l'obligation de faire qui lui préexiste en vertu de la législation des installations classées, la question qui nous préoccupe se ramène à celle de savoir si la prescription trentenaire édictée par les dispositions de l'article 2262 du code civil s'applique à l'obligation de remise en état du site qui pèse sur l'exploitant.

Rappelons qu'aux termes de l'article 2219 du code civil : « La prescription est un moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, et sous les conditions déterminées par la loi ».

L'article 2262 du code civil dispose que : « Toutes actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ». Est ici en cause la prescription extinctive. Contrairement à la prescription acquisitive ou usucapion qui n'a pas d'effet sur l'existence des droits, puisqu'ils passent d'un titulaire à un

³ Aux termes des dispositions du I de cet article : « 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 ».

autre, la prescription extinctive est un mode d'extinction, comme son nom l'indique, des droits qui résulte du non exercice de ces droits par leurs titulaires. Appelée encore, et plus exactement à notre sens, prescription libératoire, elle libère –en raison de l'effet conjugué de l'écoulement du temps et de l'inaction du créancier- le débiteur de son obligation. Comme l'écrivent B. Starck, H. Roland et L. Boyer dans leur ouvrage *Droit civil – Les obligations* (3. Régime général 6^e édition Litec) : « la prescription extinctive est un mode de dissolution du rapport d'obligation résultant de l'inaction du créancier prolongée pendant un certain temps »⁴. « Conçue dans un intérêt privé », elle constitue « une simple mesure de protection des débiteurs » pour reprendre les termes du doyen Carbonnier dans ses *Notes sur la prescription extinctive* (RTD civ. 1952 pp. 171 ss.).

La prescription trentenaire a une vocation résiduelle : le délai de droit commun prévu par l'article 2262 du code civil, qui est le délai le plus long, s'applique si une prescription plus brève n'a pas été prévue par un texte spécial.

Cette prescription est opposable aux personnes publiques en vertu de l'article 2227 du code civil qui dispose que : « L'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers »⁵.

Votre jurisprudence recèle de nombreuses applications directes de l'article 2262 du code civil. Vous avez ainsi jugé que la prescription trentenaire était applicable aux actions en nullité d'un contrat administratif (Section 9 juillet 1937 *Commune d'Arzon* p. 680) ou aux actions en réparation de dommages causés par l'existence d'un ouvrage public (Section 16 novembre 1962 *Ville de Grenoble* p. 611). De manière encore plus évidente, la prescription trentenaire s'applique au recouvrement des créances publiques. Le débiteur peut donc se prévaloir de l'article 2262 du code civil pour se libérer de sa dette envers une personne publique pour lesquelles aucune prescription plus courte n'est prévue (Section 13 décembre 1935 *Ministre des colonies c/ Compagnie des messageries fluviales de Cochinchine* p. 1186 ; Assemblée 13 mai 1960 *Secrétaire d'Etat à l'agriculture c/ Manière* p. 328). Ainsi que l'explique Michel Bernard, dans ses conclusions sur cette affaire : « C'est en effet le code civil qui, en l'absence de textes spéciaux, fixe les conditions dans lesquelles se prescrivent les créances et les dettes de l'Etat » (voyez pour des applications s'agissant de taxes parafiscales 15 novembre 1963 *Sieur Piquier* p. 558 ; Assemblée 28 mai 1976 *Centre technique des conserves de produits agricoles* p. 282 ; s'agissant d'actes de recouvrement de créances non fiscales par les comptables directs du Trésor Section 30 mars 1990 *Leca* p. 81 ; de recours en récupération sur succession 25 novembre 1998 *Département de la Moselle* p. ; ou encore des créances que détiennent les hôpitaux publics sur les organismes de sécurité sociale 17 novembre 1999 *Giraud et Ministre de l'économie et des finances T.* p.720 ; 722).

L'application de l'article 2262 du code civil ne pose donc aucune difficulté de principe. Mais encore faut-il que l'obligation de remise en état du site relève de son champ d'application *rationae materiae*.

C'est ce que soutient la société requérante.

⁴ Même si de l'obligation civile éteinte s'échappe une obligation naturelle.

⁵ Cette règle est écartée dans l'hypothèse où existent des prescriptions propres au droit administratif, comme la prescription quadriennale par exemple (voir sur cette question l'article de Rémi Rouquette « Les prescriptions en droit administratif » *Droit administratif* n°8-9 août-septembre 2002).

« La prescription extinctive a un champ d'application particulièrement vaste qui va bien au-delà du domaine des obligations »⁶.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que s'agissant des droits et actions extra-patrimoniaux, le principe est l'imprescriptibilité. L'article 2226 du code civil dispose en effet qu' « on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce ».

En revanche, la prescription extinctive s'applique à l'ensemble des droits du patrimoine, en particulier les droits de créance. Elle frappe également les droits réels, à l'exception du droit de propriété qui ne s'éteint pas par le non-usage : usufruit, privilèges et hypothèques, servitudes (y compris la servitude légale de vue de l'article 678 du code civil – voir Cour de cassation 3^e civile 12 novembre 1975 *Dame Tacussel c/ Sieur Gumelli*).

Il n'y aurait pas grand effort à consentir pour considérer que l'obligation personnelle qui pèse sur l'exploitant d'un site et qui se traduit par des conséquences patrimoniales – obligation de faire s'il est encore propriétaire du terrain ; obligation de payer s'il ne l'est plus – relève du champ d'application de l'article 2262 du code civil. Et nous ne serions pas choqué que vous décidiez d'appliquer directement le code civil, comme vous l'avez fait récemment à plusieurs reprises (6 décembre 2002 *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay les Roses* p. 433 s'agissant de l'article 2052 ; 30 avril 2003 *Compagnie préservatrice foncière assurances* aux tables s'agissant de l'article 489-2 ; 19 novembre 2004 *Roche et Ramond* au recueil s'agissant des articles 894 et 953)⁷. C'est d'ailleurs ce que vous avez fait pour appliquer la prescription trentenaire en matière de dommages de travaux publics (16 novembre 1962 *Ville de Grenoble* précité).

Mais il faut bien admettre qu'alors même que l'exploitant doit être considéré comme le débiteur de l'obligation de remise en l'état du site de l'installation, il est plus difficile de regarder l'Etat, dans cette hypothèse, comme le titulaire d'une créance au sens de l'article 2262 du code civil. Le droit civil des obligations n'offre pas un cadre juridique parfaitement applicable à la législation des installations classées.

En d'autres termes, si la lettre de l'article 2262 du code civil rend difficile son application directe au cas qui nous intéresse, le principe et la logique de la prescription trentenaire nous semblent devoir s'appliquer. Une voie s'offre à vous pour ce faire.

« Une des manières de retenir les règles du code civil sans les appliquer directement est de voir derrière elles des principes dont les articles du code civil s'inspirent et qui ont une portée plus générale »⁸. Cette méthode est analogue à celle que vous adoptez pour affirmer l'existence de principes généraux du droit dont s'inspirent certains articles du code du travail (voyez notamment Assemblée 8 juin 1973 *Dame Peynet* p. 406 s'agissant de l'interdiction de licencier une femme enceinte ; Section 23 avril 1982 *Ville de Toulouse c/*

⁶ B. Starck, H. Roland et L. Boyer, ouvrage précité.

⁷ L'application d'articles du code civil qui visent par nature des situations de droit public relève d'une autre logique (voyez par exemple 31 mai 1989 *Mazaurin* p. 137 pour l'application de l'article 542 du code civil sur les biens communaux).

⁸ Bernard Stirn, « Du code civil écarté au code civil appliqué », in « Le Conseil d'Etat et le code civil »- colloque du 26 novembre 2004 :

Mme Aragnou p. 152 ; 1^{er} juillet 1988 *Billard et Volle c/ SCNF* ; 8 juillet 1998 *Adam* p. 301 s'agissant du principe « à travail égal, salaire égal » dont s'inspire l'article L. 140-2 du code du travail).

Le recours à une telle technique n'est pas sans fondement. Comme le rappelait le commissaire du gouvernement Rivet, dans ses conclusions sur votre décision *Société « Les Savonneries Henri Olive »* (25 novembre 1921 p. 977) : « [...] vous ne sauriez oublier qu'ayant à trancher non un litige entre particuliers, mais un litige où l'Etat est partie, votre décision peut s'inspirer de principes différents [...] Vous êtes maîtres de votre jurisprudence. A vous de la créer [...] en ne retenant les règles du droit civil que dans la mesure où l'application en est compatible avec les nécessités de la vie collective ». N'étant liés ni par les dispositions littérales du code civil ni par l'interprétation qu'en donne le juge judiciaire, vous conservez une opportune autonomie qu'il s'agisse de définir le champ d'application du principe ou d'en préciser la portée.

Ce ne serait pas la première fois que vous décideriez de recourir à une telle technique. Par votre décision *Krief* (Section 28 juin 1996 p. 252), vous avez appliqué le principe dont s'inspire l'article 1326 du code civil selon lequel toute convention comportant un engagement unilatéral de payer une somme d'argent doit, dans l'intérêt de la personne qui le souscrit, exprimer de façon non équivoque la connaissance qu'a celle-ci de la nature et de l'étendue de son obligation. Par votre décision *Berton* (Assemblée 29 juin 2001 p. 296), vous avez appliqué le principe général du droit dont s'inspirent les dispositions de l'article L. 121-1 du code civil selon lequel toute modification des termes d'un contrat de travail doit recueillir l'accord à la fois de l'employeur et du salarié. Nous terminerons cette énumération, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, en citant votre décision *Trannoy* (Assemblée 2 février 1973 p. 94), qui tranche une question qui n'est pas éloignée de celle que soulève la présente affaire. Vous avez en effet reconnu la responsabilité décennale des architectes et entrepreneurs en vous fondant sur les principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270 du code civil (voyez parmi les nombreuses décisions qui s'inscrivent dans la ligne de la jurisprudence *Trannoy* notamment 8 décembre 1999 *Société Borg Warner* T. p. 887 ; 22 juin 2001 *SARL « Construction Mécaniques du Bas Poitou »* T. p. 1045).

La technique vous étant familière, la seule difficulté réside dans la question de savoir s'il y a lieu ou non de faire application, dans le présent litige, du principe dont s'inspirent les dispositions de l'article 2262 du code civil ce qui revient, puisque vous ne l'avez jamais fait à ce jour, à en retenir l'existence.

La législation des installations classées n'a pas organisé dans le temps la réparation des dommages environnementaux, contrairement à ce qui existe par exemple en matière de sinistres miniers⁹. Et s'il existe de nombreuses prescriptions spéciales au droit public, le législateur –l'institution d'une prescription relève en effet du domaine de la loi (Section 4 juillet 1969 *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris et autres* p. 358)- n'a rien prévu s'agissant de la remise en état des sites. Retenir l'existence d'un principe général

⁹ La législation minière prévoit une procédure de « donné acte » à l'exploitant à l'issue de la réalisation des travaux de remise en état, qui a pour effet de le délivrer de toute obligation au titre de la police des mines (article 91 du code minier). Ajoutons que la loi 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 dite loi « après-mine » consacre le principe de l'indemnisation de tous les sinistrés grâce à l'intervention de la solidarité nationale.

permettrait de pallier ce vide juridique. Mais il faudrait pour cela que l'article 2262 du code civil traduise « une conception du législateur dont vous avez le droit et le devoir de vous inspirer lorsqu'elle n'est pas contraire aux intérêts dont vous devez assurer la protection » pour reprendre les termes du commissaire Rougevin-Baville, dans ses conclusions sur votre décision précitée *Trannoy*.

Nous le croyons fermement et nous allons tenter de vous en convaincre en développant trois séries de considérations.

En premier lieu, et ce point est évidemment décisif, la prescription n'est pas née avec le code civil. Elle préexistait et c'est pourquoi nous sommes convaincu que l'ensemble des prescriptions et, en particulier, la prescription trentenaire de l'article 2262 s'inspirent d'un principe général. *Quieta non movere* : il ne faut pas troubler ce que le temps a consolidé.

Il est précieux de se référer à l'exposé des motifs du titre XX, livre III, du code civil, de la prescription par le conseiller d'Etat Bigot de Préameneu : « Ce qui prouve [...] que les prescriptions sont un des fondements de l'ordre social, c'est qu'on les trouve établies dans la législation de tous les peuples policés ». Les prescriptions furent ainsi en usage en droit romain où elles étaient regardées comme la garantie nécessaire à la paix publique.

Il ressort des travaux préparatoires au Code civil que la règle de prescription existait en France, en matière personnelle comme en matière réelle mais que ses contours et sa durée variaient selon les provinces. La prescription trentenaire étant la plus répandue, le code civil a, en quelque sorte, procédé à une harmonisation¹⁰.

Dans tous les cas, la prescription repose sur le même motif d'intérêt général qui « consiste dans la nécessité de garantir la stabilité du patrimoine contre des réclamations trop longtemps différées »¹¹. Ce fondement est même rattaché au droit naturel¹². Dans ses Lois civiles dans leur ordre naturel, Domat affirme ainsi que les règles « qui regardent la nature des prescriptions, leur usage [...] sont des règles naturelles de l'équité ».

Les exigences de stabilité et d'équité se retrouvent donc au fondement de l'institution de la prescription.

Comme l'explique encore Bigot de Préameneu : « de toutes les institutions du droit civil, la prescription est la plus nécessaire à l'ordre social ; et loin de la regarder comme un écueil où la justice soit forcée d'échouer, il faut avec les philosophes et avec les jurisconsultes, la maintenir comme une sauvegarde nécessaire du droit de propriété [...] s'il en était autrement, il n'y aurait aucun terme après lequel on pût se regarder comme propriétaire ou comme affranchi de ses obligations ; il ne resterait au législateur aucun moyen de prévenir ou de terminer les procès ; tout serait incertitude et confusion ». Et ces considérations ne sont pas propres au droit civil. Dans « Les principes généraux du droit

¹⁰ Comme l'explique Bigot de Préameneu : « Dans la majeure partie de la France on avait admis à la fois et la prescription générale de trente ans en matière personnelle et réelle, et la prescription de dix et vingt ans avec titre et bonne foi en matière réelle. Il a fallu choisir entre ces divers modes de prescription ».

¹¹ in le « Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacharie » par MM. Aubry et Rau (1878 Quatrième édition t. 8^e p. 423) – Notion de la prescription

¹² *Prescriptionem esse juris naturalis*.

administratif » (2^e édition 1914 p. 53), Gaston Jèze affirme également : « L'intérêt social exige que les relations entre les individus aient une grande stabilité » et il ajoute : « La prescription répond, malgré les injustices auxquelles elle peut conduire à cette nécessité de stabilité. C'est vraiment la *patrona generis humani* ».

« Au point de vue de l'équité, la prescription se justifie par la double considération que l'inaction prolongée de celui qui l'a laissée s'accomplir, peut et doit faire présumer de sa part l'intention de renoncer à ses droits et que, dans tous les cas, l'exception péremptoire donnée contre son action tardive est une peine légitime infligée à sa négligence »¹³.

Les observations du tribunal de cassation sur le projet de code civil résument cette double exigence : « [...] c'est par la grande durée des actions que les propriétés demeurent incertaines, que les familles sont troublées par de vieilles recherches, que la jouissance due à une longue possession s'évanouit, que les tiers enfin sont trompés par les apparences de la fortune que leur présentent ceux avec qui ils contractent, et qui disparaît par l'effet d'une réclamation imprévue qui prend sa source dans des titres anciens et oubliés. Cette dernière considération tenant à la tranquillité générale, au crédit des individus, à la sûreté des conventions, à la foi publique, paraît devoir l'emporter sur l'intérêt des créanciers ou des propriétaires qui ont négligé d'exercer leurs droits, pourvu que la loi leur laisse un temps suffisant pour veiller à leurs affaires : c'est à leur inertie qu'ils doivent imputer les pertes qu'ils éprouvent ».

Le temps doit pouvoir faire son œuvre : il n'existe pas d'obligation perpétuelle.

Vous l'aurez compris : ces fortes considérations qui justifient l'institution d'une règle de prescription, nous n'avons aucune difficulté à admettre qu'elles se traduisent dans un principe dont s'inspirent les dispositions de l'article 2262 du code civil dont nous vous proposons aujourd'hui de retenir l'existence. La prescription relève sans conteste de ce « fonds commun de techniques et de notions juridiques, le plus souvent inspirées du droit romain des obligations, qui sont indistinctement utilisées par le juge judiciaire et le juge administratif » qu'évoquait Jean-Denis Combexelle, dans ses conclusions sur votre décision précitée *M. Krief*.

Notre deuxième série de considérations s'appuie sur la conviction que nous avons acquise que ce principe trouve tout particulièrement à s'appliquer en matière d'installations classées.

La nécessité d'assurer la protection de l'environnement – qui est au fondement de l'obligation de remise en état- doit en effet être conciliée avec le respect de l'équité et la prise en compte de la sécurité économique dont doivent pouvoir bénéficier les entreprises.

Or, la législation des installations classées s'inscrit dans un temps long. Cette dimension temporelle s'explique par plusieurs facteurs de différents ordres : l'ancienneté de certaines exploitations, dont certaines remontent au 19^e siècle ; la persistance des conséquences de l'activité industrielle sur l'environnement, longtemps après sa cessation ; le délai dans lequel les risques peuvent se manifester. D'autre part, les textes et l'application que vous en avez faite permet de saisir sans délai et « à tout moment », pour reprendre les termes du décret du 21 septembre 1977, non seulement l'exploitant d'origine mais aussi ses ayant-

¹³ Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacharie » par MM. Aubry et Rau précité.

droit –au sens de successeur- afin de les contraindre à réaliser et à financer les travaux de réhabilitation. La transmission de l'obligation personnelle augmente encore la faculté de remonter le temps. Et rien n'y fait obstacle : l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire est sans incidence sur les obligations existantes (8 septembre 1997 *SARL Serachrom* T. p. 950 ; 29 septembre 2003 *M. Garnier*).

Il n'est donc pas rare que l'obligation de remise en état intervienne de nombreuses années après le fait générateur du dommage. Dans notre affaire, quarante et une années se sont écoulées entre la fin des dépôts de boue et le premier arrêté préfectoral.

Ce qui pourrait apparaître néanmoins justifié dans les cas où l'exploitant ne s'est jamais acquitté de son obligation de remise en état s'avère véritablement choquant lorsque des travaux sont prescrits alors même que le site avait été réhabilité en temps utile et dans les règles de l'art. Cette hypothèse n'est pourtant pas rare. Trois cas de figure peuvent en effet être rencontrés : la découverte de risques ou de pollutions qui n'avaient pas été décelés à l'origine, un durcissement de la législation et enfin un changement de destination du site.

Le premier cas est précisément celui de l'espèce. Les risques d'éboulement du crassier et de pollution des eaux ont été révélés après l'exécution de travaux de terrassement. Il peut en effet arriver qu'à la date de la cessation d'activité, ni l'exploitant ni l'administration n'ait eu connaissance de dangers qui trouvent cependant leur origine dans l'exploitation.

Le deuxième cas de figure est susceptible de se rencontrer de plus en plus fréquemment. A la suite d'une aggravation des contraintes (abaissement du seuil de dangerosité, découverte scientifique), les conséquences d'une activité peuvent entraîner une obligation de remise en état alors qu'elles n'avaient pas été considérées comme susceptibles de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment de la cessation d'activité. Le seuil du risque écologique a, par nature, vocation à s'affaïsser.

Enfin, et c'est le troisième cas de figure, les obligations de remise en état du site sont fonction de l'usage futur de ce site qui peut varier sur décision du propriétaire. C'est la décision d'un tiers sur laquelle il n'a aucune prise qui provoque une obligation de faire dans le chef du dernier exploitant. C'est précisément pour garantir la sécurité juridique des exploitants que l'article L. 512-17 du code de l'environnement a prévu que la remise en état devrait désormais « permettre un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire [...] et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation » et, à défaut d'accord, « un usage futur du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt ».

Pour toutes ces raisons, 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 ».

Enfin, et c'est notre troisième série de considérations, la nécessaire prescriptibilité de l'obligation de remise en état nous semble pouvoir se rattacher, de manière plus générale, à l'exigence de sécurité juridique qui inspire de plus en plus fortement notre droit public¹⁴.

« L'Etat de droit implique le respect du principe de sécurité juridique » écriviez-vous dans votre rapport public pour 1991, phrase mise en exergue par le président Labetoulle dans son article « Principe de légalité et principe de sécurité juridique » aux Mélanges Braibant et dans lequel il écrivait : « [...] pourquoi instituer des prescriptions où le fait et le temps effacent le droit ou en créent sinon parce qu'assurer la stabilité des situations acquises paraît parfois préférable à l'application pure et simple de la règle de droit ? Laissé à lui-même le principe de légalité débouche sur une vision de « droit intégral » dans laquelle la consolidation de ce qui est ne trouve pas spontanément sa place ».

Dans la mesure où la sécurité juridique constitue un principe général du droit communautaire, nous nous sommes préoccupés de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière de prescription. Elle est, à notre connaissance, constante : « pour remplir sa fonction, un délai de prescription doit être fixé d'avance » et « la fixation de ce délai et de ses modalités d'application relève de la compétence du législateur communautaire ». Mais la Cour précise qu'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 son pouvoir » (voyez notamment 14 juillet 1972 *Imperial Chemical Industries Ltd c/ Commission* ou du même jour *Geigy AG c/ Commission* ; 24 septembre 2002 *Falck Spa et Acciaierie di Bozano Spa c/ Commission*). Mais, dans chaque affaire, la Cour examine si le comportement de la commission en l'espèce est susceptible de constituer un empêchement à l'exercice de son pouvoir. Ainsi que l'expose l'avocat général Siegbert Albert, dans ses conclusions sur l'arrêt de 2002 : « [...] indépendamment du simple écoulement du temps, il faut des circonstances particulières qui requièrent de limiter le pouvoir de la commission ».

Cette exigence de sécurité juridique trouve un écho dans la directive, non encore transposée, du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. La législation des installations classées relève pour partie du champ de cette directive dont les motifs sont particulièrement éclairants : « conformément au principe du pollueur-payeur, un exploitant qui cause un dommage environnemental grave ou qui crée une menace imminente d'un tel dommage doit

¹⁴ Voir sur ce point la thèse d'Anne-Laure Valembois « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français ».

en principe supporter les coûts relatifs aux mesures de prévention ou de réparation nécessaires » (§ 18). Or, nous relevons que l'article 17 de la directive prévoit que celle-ci ne s'applique pas « aux dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, événement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci ».

Le droit communautaire nous conforte donc dans notre entreprise.

Même si nous ne vous proposons pas de retenir aujourd'hui l'existence d'un principe général de sécurité juridique, nous sommes convaincu que l'exigence de sécurité juridique sera satisfaite par l'application du principe que nous vous invitons à reconnaître.

Si vous retenez l'existence du principe dont s'inspirent les dispositions de l'article 2262 du code civil, vous marquerez en effet qu'il n'est pas d'obligation perpétuelle. Inscrivant une limite dans le temps à l'obligation de remise en l'état, vous ferez prévaloir les considérations d'équité, de sécurité juridique et économique qui nous convainquent du bien-fondé de la solution que nous vous préconisons d'adopter. D'une certaine manière, la prescriptibilité de l'obligation légale viendra tempérer les effets de la permanence des pouvoirs de police. Là où l'arrêt précité *Compagnie des bases lubrifiantes* était venu renforcer les prérogatives de l'autorité de police en lui permettant d'agir sur le fondement de la loi de 1976 à l'encontre de situations entièrement réalisées avant son entrée en vigueur, votre décision effectuera un rééquilibrage opportun en libérant les exploitants de leurs obligations, sous l'effet conjugué de l'écoulement du temps et de l'inaction de l'administration.

Si nous devons ajouter un dernier argument à l'appui de la solution, nous irions le chercher *a contrario* dans le contentieux des contraventions de grande voirie. Votre jurisprudence est constante : si l'action répressive est susceptible d'être prescrite en vertu des articles 7 et 9 du code de procédure pénale, vous jugez en revanche que l'action domaniale est imprescriptible : «cette prescription ne s'applique pas, en raison de l'imprescriptibilité du domaine public, à la réparation des dommages causés audit domaine » (voyez notamment 22 décembre 1965 *Commune de Thyl* p. 701 ; 2 novembre 1966 *Société Poléna* p. 576 ; 22 avril 1988 *SA Entreprise Dodin* p. 154). Rien de tel dans la législation des installations classées qui pourrait justifier le caractère imprescriptible de l'obligation de remise en l'état.

Reste, une fois retenue l'existence du principe, à en préciser les modalités d'application. Le délai de trente ans, délai de droit commun s'impose. Il présente en outre le mérite de laisser à l'administration un temps suffisamment long pour pouvoir agir efficacement.

S'agissant du déclenchement de ce délai, nous croyons qu'il faut retenir un critère à la fois simple et praticable. Ce critère nous semble devoir être la date de la cessation d'activité. C'est en effet la mise à l'arrêt définitif qui crée, dans le chef de l'exploitant, l'obligation de remise en l'état. C'est donc à partir de cette date que l'exploitant est censé y déférer et que l'autorité préfectorale peut légalement agir, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, afin d'imposer l'exécution de cette obligation. Nous vous proposons de vous en tenir à ce seul élément. Aucun des autres facteurs susceptibles de justifier de nouvelles prescriptions de réhabilitation (révélation de risques existants, aggravation des contraintes ou modification de l'usage futur du site) ne nous semble de nature à interrompre le délai qui courra à partir du moment où l'obligation pèse juridiquement sur l'exploitant et où l'administration est mise à même d'user de ses pouvoirs de contrainte, c'est-à-dire le moment où la cessation d'activité a été portée à sa connaissance. Nous réservons aujourd'hui la

question de savoir si le déclenchement du délai est subordonné ou non à l'accomplissement, par l'exploitant, des formalités prévues par la réglementation alors en vigueur¹⁵. Cette solution présente le mérite de la simplicité. Nous devons toutefois souligner qu'elle aura pour effet de faire jouer la prescription, le délai de trente ans écoulé, non seulement dans l'hypothèse où l'exploitant s'est acquitté, en temps utile, de son obligation de remise en état mais aussi dans celle où il n'a rien fait. Le temps le libérera, dans tous les cas, de ses obligations : la consolidation d'une situation pourtant illégalement acquise est en quelque sorte le prix à payer pour l'inaction de l'autorité de police.

Deux réserves doivent toutefois être émises. D'une part, le délai ne courra évidemment pas dans l'hypothèse où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été sciemment dissimulés par l'exploitant. D'autre part, certains actes de l'administration devront être regardés comme interruptifs du délai. Il suffit, pour ce faire que l'autorité compétente manifeste clairement, avant l'expiration des trente ans, son intention d'agir à l'encontre du débiteur de l'obligation. Il en va certainement ainsi d'un arrêté prescrivant une étude de risque. Rappelons enfin – et cette précision n'est pas négligeable pour apprécier la portée concrète de notre solution- que la prescription n'est pas une question d'ordre public (voyez notamment 15 mai 1953 *Commune de Nogent-sur-Marne* p. 235).

Juste, cette solution est aussi raisonnable. Déchargeant l'exploitant de son obligation de faire, le temps est en effet sans prise sur l'exercice des pouvoirs de police qui sont, comme nous vous le disions tout à l'heure, imprescriptibles. Certes, l'obligation de faire s'étant éteinte, le préfet ne pourra plus user des mesures coercitives dont il dispose pour en imposer l'exécution. Le pouvoir de police, comme instrument de contrainte vis-à-vis de l'exploitant, sera devenu sans objet¹⁶. Il subsiste en revanche en tant qu'il permet à l'autorité administrative d'agir afin de faire cesser le trouble que constitue l'existence de dangers ou d'inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. En d'autres termes, le préfet pourra et même devra toujours agir dans le but d'assurer la remise en état du site. Les pouvoirs qu'il tient des dispositions législatives du code de l'environnement et du décret du 21 septembre 1977 modifié pourront toujours être exercés à l'encontre du détenteur actuel du bien, qu'il s'agisse de l'exploitant, de son ayant droit ou d'un tiers. En revanche, la charge financière des travaux à réaliser ne pouvant plus être légalement imposée à l'exploitant reposera sur l'Etat.

L'écoulement du délai de trente ans accompagné de l'inaction de l'Etat provoquera donc un transfert de charge. Il ne nous choque pas que la carence de l'Etat à avoir agi en temps utile alors bien entendu qu'il avait été mis à même de le faire ait pour conséquence qu'il doive assumer la charge financière de la résorption du risque environnemental.

Cette solution qui repose sur le relais des fonds publics dans le financement des mesures des remises en état ne se heurtera à aucune difficulté pratique. Il existe en effet une procédure qui permet la prise en charge de la réhabilitation des sites dont les responsables s'avèrent défaillants, qu'ils soient introuvables ou insolvables. C'est à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qu'il incombe, sur réquisition de l'Etat, de pallier les défaillances des débiteurs lorsqu'une action s'avère indispensable à la

¹⁵ Question délicate dans la mesure où la réglementation n'a longtemps prévu aucune formalité – ce qui était le cas sous l'empire du décret du 1^{er} avril 1964 relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

¹⁶ Cela implique que les termes « à tout moment » du décret de 1977 soient interprétés sous réserve de la prescription de l'obligation.

protection de l'environnement¹⁷. L'intervention de l'ADEME est aujourd'hui subordonnée au constat de l'échec partiel ou total des procédures de mise en demeure et d'exécution d'office. Le préfet adresse au ministre chargé de l'environnement une demande d'exécution d'office. Après sa validation par le ministre, elle est transmise à la commission nationale des aides de l'ADEME pour l'attribution du financement jugé nécessaire. Le préfet prend ensuite un arrêté d'exécution d'office des travaux ou études de réhabilitation dont l'ADEME est chargée ainsi qu'un arrêté d'occupation temporaire, notifié au propriétaire du terrain en cause. Cette intervention palliative de l'ADEME joue en pratique un rôle non négligeable. Elle aura vocation à se généraliser, si vous nous suivez, à tous les cas où, en raison du jeu de la prescription trentenaire, l'Etat devra agir en lieu et place de l'exploitant libéré de son obligation.

Cette solution qui concilie sécurité juridique et économique d'une part et protection de l'environnement nous paraît particulièrement équilibrée. Equitable du point de vue des exploitants qu'elle libère d'une perpétuité qui n'est aujourd'hui plus de mise, elle ne nuit en rien à l'efficacité de l'action publique dans le cadre de la législation des installations classées.

Si vous avez suivi, vous censurerez l'erreur de droit qu'a commise la cour administrative d'appel en jugeant que l'obligation pour l'ancien exploitant de prendre en charge la remise en état du site est insusceptible d'être prescrite. Vous annulerez l'arrêt du 5 mars 2002 et vous réglerez l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Redevenus juges d'appel, vous commencerez par examiner les moyens par lesquels la société requérante conteste le bien-fondé des trois arrêtés attaqués.

Pour les motifs que nous avons développés tout-à-l'heure, vous lui répondrez, en premier lieu, que le préfet a pu légalement faire usage des pouvoirs qu'il tient de la loi du 19 juillet 1976 et du décret du 21 septembre 1977 pris pour son application –plus précisément en ce qui concerne les dispositions réglementaires, de l'article 34 du décret de 1977 s'agissant du premier arrêté et de l'article 34-1 du décret de 1977, dans sa rédaction issue du décret du 9 juin 1994 s'agissant des deux autres.

La société appelante invoquant l'exception de prescription, vous devrez ensuite vous interroger pour savoir si les obligations pesant sur elle et dont les arrêtés attaqués avaient pour objet d'imposer l'exécution étaient ou non éteintes, par l'effet du principe dont s'inspirent les dispositions de l'article 2262 du code civil, à la date desdits arrêtés. La réponse à ce moyen dépend du déclenchement du délai de prescription.

La société retient comme point de départ la date de fin des dépôts c'est-à-dire 1953. Mais cette date n'est pas pertinente : la cessation purement matérielle des dépôts de résidus est en effet sans incidence sur la situation juridique de la société exploitante. L'obligation de remise en état n'est née qu'avec la cessation définitive d'activité. Or, il résulte de l'instruction que la mise à l'arrêt définitif date de 1968 et qu'elle a été portée à la connaissance de l'administration dès cette date. Le 5 janvier 1994, lorsque le préfet a pris le

¹⁷ Voir sur ce point, la description très complète que fait Jean-Pierre Boivin, dans son ouvrage précité, de cette procédure.

premier des arrêtés contestés, arrêté qui a interrompu le délai de prescription, moins de trente ans s'étaient donc écoulés. Vous écarterez donc l'exception de prescription comme l'avait fait le tribunal administratif mais en retenant une date, selon nous, erronée : le constat d'existence de risques à la suite de l'inspection de la DRIRE.

La société conteste ensuite que les risques d'éboulement du crassier soient imputables à l'activité qu'elle a menée. Elle soutient que ce sont les travaux ultérieurement effectués par la ville de Marseille qui en sont la cause. Il résulte au contraire de l'instruction que les risques sont liés à la présence même des résidus litigieux. Certes, ainsi qu'en atteste le rapport d'expertise, la société exploitante a pris, lors de la cessation d'activité, toutes les précautions nécessaires pour assurer la stabilité du crassier. Mais c'est l'existence même des boues rouges et des scories, en raison de la nature de ces résidus et de leur importance (plus d'un million de tonnes au total), et de l'effet de la pluie et de l'érosion, qui est à l'origine des dangers d'effondrement et de pollution des eaux.

Il s'en suit que la responsabilité de la ville de Marseille, qui n'a pas repris l'exploitation, lors de l'acquisition du terrain, ne saurait être recherchée en raison des travaux de terrassement qu'elle a effectués et de la circonstance qu'elle aurait méconnu l'obligation d'entretien des berges du ruisseau des Aygalades qui pèserait sur elle en application du code rural.

Après avoir écarté les moyens qui étaient soulevés à l'encontre des trois arrêtés attaqués, il nous reste à examiner un troisième qui est spécialement articulé à l'encontre de l'arrêté du 14 novembre 1996. La société requérante invoque la violation des dispositions des articles 10 et 18 du décret du 21 septembre 1977. L'article 18 de ce décret prévoit que les arrêtés complémentaires sont pris après avis du conseil départemental d'hygiène et que « l'exploitant peut se faire entendre et présenter des observations dans les conditions prévues à l'alinéa 3 de l'article 10 », lequel dispose que l'intéressé « doit être informé par le préfet au moins huit jours à l'avance de la date et du lieu de la réunion du conseil ».

Il résulte de l'instruction que la lettre en date du 1^{er} octobre 1996 par laquelle le préfet des Bouches du Rhône a informé la société Alusuisse-Lonza-France de la réunion du conseil départemental d'hygiène prévue le 10 octobre 1996 ne lui est parvenue que le 4 octobre 1996 en méconnaissance du délai de huit jours prévu par l'article 10 du décret de 1977.

Le tribunal administratif a écarté le moyen au motif que la société requérante ne soutenait pas que ses représentants n'auraient pas eu la possibilité de faire valoir leurs observations lors de la séance du conseil départemental d'hygiène. Nous vous proposons d'infirmar cette solution.

Le délai de huit jours posé par le décret du 21 septembre 1977 est en effet prescrit à peine de nullité de la procédure.

S'agissant des procédures juridictionnelles, une convocation tardive entraîne en principe l'irrégularité de la décision (30 novembre 1904 *Alarousse* p. 746). Toutefois, lorsque la convocation a pour unique objet de permettre aux parties d'assister à l'audience, le vice de procédure est purgé si la partie tardivement convoquée est néanmoins présente à l'instance (9 juin 1893 *François* p. 453 ; 27 mai 1936 *Elections du conseil général de la Martinique, canton du Diamant* p. 613).

Mais, il en va tout autrement lorsque le délai de convocation n'a pas seulement pour objet de permettre à l'intéressé de se rendre disponible pour assister à l'audience, mais aussi de lui permettre de préparer utilement les observations qu'il pourra y présenter. Vous avez ainsi jugé, s'agissant d'une procédure administrative, en vous fondant sur la nature et le déroulement des séances du conseil de discipline et la nécessité pour le fonctionnaire de préparer utilement sa défense, que le délai de quinze jours prévu pour les fonctionnaires de l'Etat par l'article 4 du décret du 25 octobre 1985 constitue une formalité substantielle (1^{er} mars 1996 *Reynes* p.988 et voyez pour une application récente s'agissant de la procédure administrative devant le Conseil des marchés financiers 27 octobre 2004 *M. Dapsens* où vous avez annulé la sanction infligée alors même que l'intéressé avait assisté à la séance et avait pu y présenter des observations).

L'administration n'invoquant aucune urgence, vous transposerez cette solution au conseil départemental d'hygiène, le délai de huit jours constituant une garantie permettant à l'exploitant à la fois de se libérer pour le jour de la séance et de disposer d'un temps suffisant pour préparer utilement ses observations au vu des propositions de l'inspection des installations classées dont il reçoit un exemplaire avec la convocation.

Vous annulerez donc le jugement du 5 février 1998 en tant qu'il n'a fait que partiellement droit aux conclusions dirigées contre l'arrêté du 14 novembre 1996, ensemble ledit arrêté qui a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière sans que ne doive vous retenir votre décision du 27 novembre 1985 *Société Provence Enrobés*. Dans cette décision, vous avez en effet considéré que la convocation moins de huit jours à la séance du conseil départemental d'hygiène n'entachait pas la procédure d'irrégularité mais après avoir relevé que la société avait été informée, treize jours auparavant, de la réunion par l'inspecteur des installations classées qui lui avait communiqué le projet d'arrêté qui y serait délibéré. Vous rejetterez en revanche le surplus des conclusions.

Il nous reste trois points à aborder.

En premier lieu, vous rejetterez les conclusions tendant à ce que les prescriptions contenues dans les arrêtés attaqués soient imposés à la Ville de Marseille.

En deuxième lieu, vous relèverez que les premiers juges ont omis de se prononcer sur la dévolution des frais de l'expertise. Vous pourrez le faire d'office, la cour d'appel ayant informée la société que l'arrêt qu'elle allait rendre était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

En ne se prononçant pas sur la dévolution des frais d'expertise, le tribunal administratif a « méconnu la règle applicable même sans texte à toute juridiction administrative qui lui impartit, sauf dans le cas où un incident de procédure y ferait obstacle, d'épuiser son pouvoir juridictionnel ». Il appartient en effet au juge de se prononcer d'office sur la charge des dépens. Il doit épuiser sa compétence et ne peut pas, ayant statué au fond, réserver la seule question des dépens pour y statuer par un jugement ultérieur (voyez sur ce point 3 juin 1892 *Ministre de la guerre c/ Pechwerty* p. 525 ; 25 octobre 2000 *Préfet des Alpes Maritimes c/ Mahjoubi* T. p.). Dès lors qu'un expert avait été désigné, il fallait bien que les frais d'expertise soient mis à la charge d'une des parties. Peu importe que le rapport d'expertise n'ait pas encore été déposé à la date du jugement dans la mesure où le dispositif de ce dernier permettait de décider de la charge des dépens, laquelle n'est pas discutée devant

vous en elle-même. Vous annulerez le jugement du 5 février 1998 dans cette mesure. Evoquant, vous statuerez sur la charge des frais d'expertise que nous vous proposons, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge pour moitié de l'Etat et pour moitié de la société Alcan Holdings France.

S'agissant, en troisième et dernier lieu, des conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du CJA qui ont été présentées par la société requérante et, en défense, par la ville de Marseille, nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'y faire droit, dans les circonstances de l'espèce.

Parvenu au terme de nos conclusions, nous voudrions ajouter une dernière série d'observations. Si vous nous avez suivi, la décision que vous rendrez revêtra une certaine importance.

Importance pratique tout d'abord : les hypothèses d'une action de l'Etat passé le délai de trente ans ne sont pas si rares et les sommes en jeu sont généralement d'un montant élevé. Le transfert de charge de l'exploitant à l'Etat ne sera pas symbolique. C'est la condition nécessaire pour que le respect des exigences d'équité et de sécurité n'affaiblisse pas l'efficacité du pouvoir de police.

Importance théorique ensuite. Les prémisses de notre raisonnement reposent en effet sur une approche renouvelée de la question de la remise en état des sites qui appréhende le pouvoir de police comme l'instrument dont dispose l'administration pour contraindre l'exploitant à s'acquitter d'une obligation qui vient de la loi.

S'agissant de la prescription, la portée de notre solution doit en revanche être cantonnée. Elle ne vaut en effet que pour l'application de la législation des installations classées et sera sans effet immédiat sur les autres domaines dont vous avez à connaître. Elle ne saurait ainsi condamner votre jurisprudence constante selon laquelle, en l'absence de texte, l'exercice de l'action disciplinaire n'est pas enfermé dans un délai déterminé (Assemblée 27 mai 1955 *Sieur Deleuze* p. 296 ; 14 juin 1991 *Aliquot* T. p. 1022). Il ne faut toutefois pas exclure que se produise à terme un effet de contagion. Nous n'y serions pas hostile. Hormis en ce qui concerne le cœur des prérogatives de souveraineté, comme le pouvoir de police ou le domaine public, qui sont imprescriptibles par nature, le temps doit pouvoir remplir son office¹⁸. Ainsi que le reconnaissait Bigot de Préameneu : « La faux du temps tranche de mille manières tout ce qui est l'ouvrage des hommes ».

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt du 5 mars 2002 ;
- à l'annulation du jugement du 5 février 1998 en tant, d'une part, qu'il n'a fait que partiellement droit aux conclusions dirigées contre l'arrêté du 14 novembre 1996 et, d'autre part, qu'il omet de statuer sur les frais de l'expertise ;
- à l'annulation de l'arrêté du 14 novembre 1996 du préfet des Bouches du Rhône ;

¹⁸ Voir l'article de Valérie Lasserre : « La prescription, les lois et la faux du temps » JCP – La semaine juridique notariale et immobilière n° 19 7 mai 2004.

- à ce que les frais de l'expertise diligentée en première instance sont mis à la charge pour moitié de l'Etat et pour moitié de la SOCIÉTÉ ALCAN HOLDINGS FRANCE ;
- au rejet du surplus des conclusions d'appel de la société Alcan Holdings France ;
- au rejet des conclusions de la ville de Marseille tendant à l'application de l'article L. 761-1 du CJA.