

N° 280164
M. Albert SCHONEN

N° 293210
COMMUNE DE TAVERNY

Bertrand Dacosta,
Rapporteur

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 20 juin 2007
Lecture du 13 juillet 2007

CONCLUSIONS

M. Yann AGUILA, Commissaire du Gouvernement

Ces deux affaires n'ont aucun lien juridique entre elles, mais méritent d'être appelées ensemble, compte tenu de la proximité des questions qu'elles vous conduiront à examiner.

Dans les deux cas, la responsabilité de l'Etat est recherchée pour carence du préfet dans l'usage de la police des installations classées. Cette hypothèse n'est pas très fréquente dans la jurisprudence.

Elle ne soulève d'ailleurs, en réalité, aucune difficulté de principe : il ne s'agit que d'une illustration d'un cas relativement classique, celui de la faute résultant d'une carence dans l'usage d'un pouvoir de police. La responsabilité de l'autorité de police peut alors être engagée sur le fondement de la faute simple.

Rappelons d'abord, dans ces propos introductifs que, d'une manière générale, que la ligne de séparation entre la faute simple et la faute lourde, en matière de police administrative, recouvre la distinction les activités matérielles et les activités juridiques. Les premières – pour l'essentiel, les opérations de terrain – ne sont pas en cause ici. Dans le cadre des mesures réglementaires ou individuelles de police, c'est donc la faute simple qui suffit à engager la responsabilité de l'Etat : 25 mars 1966, *Société les films Marceau* ; 5 mars 1971, *Le Fichant* ; Sect., 13 mai 1983, *Mme Lefebvre*.

Quand à l'hypothèse de la responsabilité pour carence de l'administration, elle est également illustrée par plusieurs arrêts. Lorsqu'elle est dûment informée, l'administration a dans certains cas une obligation d'agir : parmi de nombreux exemples, voyez votre décision d'Assemblée du 3 mars 2004, *Consorts Botella*, rendue à propos de la carence de l'autorité réglementaire dans la prévention des risques liés l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Enfin, le cas de la carence dans le domaine plus particulier de la police des installations classées, est également illustré par quelques décisions :

- 15 février 1974, *Ministre du développement industriel et scientifique c/ Sieur Arnaud*, n° 87.119, au recueil ; dans cette affaire, les conclusions du président Braibant confirme bien que la responsabilité peut être engagée sur le terrain de la faute simple ; elles montrent également que l'autorité préfectorale dispose d'une marge importante d'appréciation pour la mise en œuvre de ces mesures ;
- 6 juin 1984, *Artaud*, aux tables p. 680, aux conclusions de Marc Dandelot. Vous aviez ici rejeté la demande de réparation du préjudice subi en raison des nuisances résultant d'une installation classée en relevant qu'en tout état de cause, le respect des prescriptions dont l'autorité administrative peut accompagner sa décision n'aurait pas eu pour effet d'atténuer ou de faire disparaître ces nuisances ;
- 11 juillet 1986, *Ministre de l'environnement c/ Michallon*, n° 61 719, décision qui montre que le préjudice subi par le requérant doit être directement imputable à la faute de l'administration.

Cela dit, ce sont surtout des décisions émanant des cours ou tribunaux administratifs qui illustrent cette hypothèse d'engagement de la responsabilité de l'Etat. On citera par exemple un jugement de TA qui retient la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux Pays-Bas du fait des rejets dans le Rhin des chlorures des mines domaniales de potasse d'Alsace, en raison de prescriptions insuffisantes, tant dans l'arrêté d'autorisation initial qu'au cours de l'exploitation : TA de Strasbourg, 11 avril 2000, Sté NV PWN et Ville d'Amsterdam c/ Ministre de l'aménagement du territoire et de l'Environnement, n°8822.

Sur toutes ces questions, voyez les décisions citées par Jean-Pierre Boivin dans son ouvrage « Les installations classées », aux éditions du Moniteur, page 467 et s. Voyez également la chronique publié aux cahiers juridiques de l'électricité et du gaz de novembre 1984, p. 365, par Jean-Philippe Papin, sur « La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées ».

Indiquons tout de même que, si cette hypothèse ne présente pas de difficultés juridiques, elle correspond, dans le contexte actuel, à des enjeux économiques et écologiques non négligeables. On sait que la question de la pollution des sols fait aujourd'hui l'objet d'une grande attention des pouvoirs publics et de nombreux débats, notamment dans les enceintes communautaires, autour de la directive relative la responsabilité environnementale. L'une des difficultés est souvent de déterminer quelle est la personne responsable. En vertu du principe dit du « pollueur-payeur », c'est bien entendu la responsabilité de l'exploitant qui est recherchée en tout premier lieu. Mais, en cas d'insolvabilité de l'entreprise, on recherche souvent des débiteurs de second rang – par exemple le propriétaire du terrain. Or, la requête présentée par M. de Schonen illustre précisément l'hypothèse exactement inverse, puisque c'est ici le propriétaire qui s'est retourné contre l'Etat, pour tenter d'obtenir réparation du préjudice subi du fait de la pollution de son terrain par un industriel locataire.

On sait en outre que deux polices spéciales sont en concurrence dans ce domaine : d'une part, la police des installations classées, qui relève du préfet ; d'autre part, la police des déchets, qui relève du maire - comme vous l'avez précisé dans un arrêt du 11 janvier 2007, *Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Sté Barbazanges Tri Ouest*, à

mentionner aux tables. Or, la requête présentée par la commune de Taverny illustre une configuration originale, dans laquelle une commune, cette fois, s'est retournée contre l'Etat, en lui reprochant de n'avoir pas fait un usage suffisant de ses pouvoirs en matière de police des installations classées. Mais l'Etat a alors opposé la faute de la victime, en relevant que la commune elle-même pouvait se voir reprocher un usage insuffisant de ses pouvoirs en matière de police des déchets.

Nous examinerons successivement chacune de ces affaires, en commençant par la requête de la commune de Taverny.

I – Requête de la commune de Taverny (n° 293 210)

La société LUNIJE a exploité pendant près de 40 ans, sans aucune autorisation, une usine de produits chimiques sur la commune de Taverny.

Or, dans les années 1980, une pollution des sols, provenant des eaux résiduaires de cette installation, a été découverte. En 1988, l'Etat a alors mis en demeure la société de réaliser un certain nombre de travaux, qui ont été effectués.

Mais en 1994, une nouvelle pollution est apparue – au moment même où la société était mise en redressement, puis en liquidation judiciaire.

L'Etat a alors mis en demeure la société, comme d'ailleurs le propriétaire du terrain, d'éliminer l'ensemble des déchets présents sur le site. Mais cette mise en demeure est restée sans effet.

En l'absence de dépollution du site, la commune de Taverny a dû procéder à la remise en état de deux de ses collecteurs. Estimant le montant total des frais qu'elle avait dû engager à une somme d'environ 100.000 euros, la commune a alors tenté d'obtenir réparation de ce préjudice auprès de l'Etat, en invoquant la faute qu'aurait commise le préfet dans l'usage de la police des installations classées.

Si le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa requête, la cour administrative d'appel de Versailles, pour sa part, lui a donné partiellement raison. La cour a toutefois procédé à un partage de responsabilité, à raison de 70% pour la commune, et de 30 % - seulement – pour l'Etat. Elle a en effet estimé que le maire, en s'abstenant d'informer le préfet ou de mettre en œuvre les pouvoirs qu'il détenait lui-même de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, avait commis une faute de nature à exonérer partiellement l'Etat.

Précisons que l'Etat, satisfait de cet arrêt, n'a pas formé de pourvoi. Le principe de la responsabilité de l'Etat n'est évidemment pas remis en cause par la commune et doit donc ici être tenu pour acquis. La cour avait en effet estimé que l'Etat avait commis une faute en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs en matière de police des installations classées dans la période qui se situe entre 1988 et 1994, c'est-à-dire entre la première série de travaux, réalisés en 1988, et la découverte d'une nouvelle pollution, en 1994, au moment de la liquidation de l'entreprise.

La commune conteste donc devant vous l'arrêt de la cour en tant qu'il a retenu le caractère exonératoire de sa faute.

Avant d'évoquer les moyens du pourvoi, nous évoquerons rapidement une question doit toutefois être examinée d'office : lorsque le maire fait usage de ses pouvoirs en matière de police des déchets, agit-il au nom de la commune – comme le retient l'arrêt attaqué – ou bien au nom de l'Etat ? Cette question est d'ordre public, en vertu de votre jurisprudence Mergui du 19 mars 1971, selon laquelle on ne peut pas condamner une personne publique à payer une somme qu'elle ne doit pas.

Il est vrai que la commune ne soulève pas ce moyen, et paraît donc admettre que c'est bien en son nom que le maire agit.

Ce point ne va pas absolument de soi.

Le maire dispose d'abord d'un pouvoir de police « générale » ou de police « municipale » - les deux termes étant généralement considérés comme équivalents – en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, pouvoir traditionnel aujourd'hui prévu à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Ce texte lui confie, par voie de clause générale, une compétence pour intervenir dans des domaines proches de celui des déchets, puisque cet article évoque en son 5° « le soin de prévenir ... les pollutions de toute nature ».

Et dans ce cadre, le maire agit bien au nom de la commune.

Mais une autorité de police générale n'intervient en principe qu'à titre subsidiaire : si une police spéciale existe, c'est l'autorité qui en est chargée qui aura une compétence de premier rang.

Si le maire dispose donc des deux compétences, de police spéciale et de police générale, c'est la police spéciale qu'il doit utiliser au premier chef. Voyez le fascicule n° 710, « Police municipale » au jurisclasseur Collectivités territoriales, paragraphes n°s 93 et suivants.

La question est donc de savoir si le maire agit également au nom de la commune lorsqu'il fait usage des pouvoirs de police spéciale prévus par le code de l'environnement en matière d'élimination des déchets. A vrai dire, ni les textes ni la doctrine ne sont très limpides sur ce point. D'une manière générale, lorsqu'il est chargé de pouvoirs propres, le maire peut agir, selon les cas, soit au nom de l'Etat, soit au nom de la commune.

En l'espèce, nous avons tendance à considérer que la police spéciale des déchets est intrinsèquement liée aux compétences de la commune dans ce domaine. C'est pourquoi nous vous proposons d'admettre que c'est bien le patrimoine de la commune qui doit supporter, le cas échéant, la charge de la responsabilité en cas de faute du maire dans ce domaine.

Nous en venons maintenant aux deux moyens du pourvoi.

En premier lieu, il est soutenu que la faute de la commune, à la supposer établie, ne pouvait avoir de caractère exonératoire.

La commune ne discute pas ici l'existence d'une faute éventuelle de sa part – point sur lequel vous exerceriez un contrôle de qualification juridique (28 juillet 1993, *SARL Bau-Rouge*, p. 249).

Elle ne remet pas non plus en cause le taux de 70% retenu pour le partage de responsabilité, point qui relève, cette fois, de l'appréciation souveraine des juges du fond (Section, 26 juin 1992, *Commune de Bethoncourt*, p. 268).

Ce qu'elle conteste, c'est le caractère même exonératoire de sa faute. Elle estime que, dès lors que la responsabilité de l'Etat était reconnue sur le terrain d'une faute en matière de police des installations classées, cette responsabilité devait être exclusive. Selon elle, il ne pouvait y avoir d'exonération de responsabilité pour une éventuelle faute de la commune. La cour aurait commis une erreur de droit en retenant le principe même d'un partage de responsabilité dans cette configuration.

Rappelons que vous exercez bien un contrôle de l'erreur de droit sur la détermination de la personne responsable du dommage (10 février 1995, *D'Angelo*, aux tables p. 813).

Toutefois, le moyen ne nous paraît pas fondé. Contrairement à ce que soutient la commune, le simple fait qu'une cause déterminante soit identifiée dans la survenance d'un dommage n'empêche nullement l'existence d'une faute de la victime. La requérante se réfère à votre décision du 7 mars 1980, *SARL Cinq-Sept*, p. 129 ; mais cet arrêt fait seulement application du principe selon lequel l'auteur d'une faute ne peut reprocher à une autre personne la faute qu'elle a commise en ne l'empêchant pas d'agir – ce qui ne correspond pas aux circonstances de l'espèce.

Dans notre affaire, on se trouve dans l'hypothèse classique d'une pluralité de causes : plusieurs fautes ont concouru à la survenance d'un dommage. Certes, la cour retient la faute de l'Etat. Mais elle retient également deux fautes de la commune :

- d'une part, l'abstention du maire dans l'usage des pouvoirs qui sont les siens en matière de police des déchets ;
- d'autre part, l'absence d'alerte des services préfectoraux par le maire, sur les manquements commis par la société.

Observons au passage que la constatation d'une faute de la commune sur ces deux terrains n'est pas anodine puisque, dès lors qu'on admet cette faute dans le cadre d'un partage de responsabilité, il faudrait également l'admettre d'une manière plus générale, si des tiers recherchaient la responsabilité d'une commune.

Mais, dans son principe, il n'y a pas de raison d'écarter l'existence éventuelle d'une carence en matière de police des déchets. Quant au second motif retenu par la cour, il ne faudrait sans doute pas déduire de cet arrêt l'existence d'un devoir général d'alerte du maire dans ce domaine. Simplement, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu des éléments d'information dont disposait le maire et des relations qui s'étaient nouées entre la commune et l'entreprise, la cour a pu estimer – et ce n'est d'ailleurs pas contesté – que le maire aurait pu – et même aurait dû – alerter les services préfectoraux.

Dès lors que ces fautes de la commune sont constatées, il n'y a aucune raison de ne pas les retenir comme étant partiellement exonératoire de la responsabilité de l'Etat. La cour n'a donc pas commis d'erreur de droit.

Elle n'a pas davantage commis de dénaturation – c'est le second moyen. Il est soutenu que la cour a dénaturé les faits en reprochant au maire de ne pas avoir alerté les services préfectoraux puisque, selon la commune, l'Etat était déjà au courant, depuis 1981, des manquements de l'exploitant. Mais la commune se trompe de période : les informations qu'il lui est reproché de ne pas avoir transmises au préfet ne sont pas celles qui concernait la période des années 1980, mais celles relatives à la période postérieure à 1988. Il n'y a donc pas de dénaturation.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête de la commune de Taverny.

II - Requête de M. de Schonen (n° 280 164)

M. de Schonen, propriétaire de terrains dans la vallée du Loir, a conclu avec les sociétés SAEP et LOIREUMAT, dans les années 70, des contrats de fortage. Ces contrats autorisent les sociétés à exploiter des carrières, moyennant le versement de redevances au propriétaire.

Parallèlement, ces carrières ont fait l'objet d'autorisations d'exploitation délivrées par le préfet.

Toutefois, à la suite de la cessation de ces exploitations, en 1993, les sites n'ont pas été correctement remis en état par les entreprises concernées. En particulier, les entreprises n'ont pas évacué les déchets accumulés au fond d'un plan d'eau, de telle sorte que ce plan d'eau n'a pas la profondeur qui était imposée par les prescriptions des autorisations préfectorales. Cette situation entraînait un préjudice pour M. de Schonen, qui envisage d'exploiter ce plan d'eau à des fins touristiques.

Le propriétaire a alors recherché la responsabilité de l'Etat, pour un montant de près de 14 millions de francs, en raison de la carence dont auraient fait preuve, selon lui, les services préfectoraux pour faire respecter les obligations de remise en état des exploitants. Après un refus du préfet, l'intéressé a saisi la juridiction administrative d'une demande d'indemnisation. Mais, successivement, le tribunal administratif d'Orléans, puis la cour administrative d'appel de Nantes ont rejeté sa requête.

Il se pourvoit aujourd'hui en cassation.

Précisons que M. Albert de Schonen est décédé en cours d'instance, et que son fils, M. Olivier de Schonen a repris l'action.

L'un des moyens nous paraît fondé. Il concerne non pas le fond de l'affaire, mais la régularité de l'arrêt attaqué. Le requérant reproche à la cour de n'avoir pas répondu à certains chefs de conclusions.

Il est vrai que, pour rejeter la requête de M. de Schonen, la cour se fonde sur une seule considération : le préjudice invoqué par le requérant aurait un caractère purement éventuel. Elle observe d'abord que le requérant se prévaut du préjudice qu'il aurait subi « *en*

tant que propriétaire d'un plan d'eau de 20 hectares qu'il ne peut exploiter et rentabiliser, ni à titre personnel, ni par voie de convention avec l'exploitant du plan d'eau principal » ; puis elle ajoute que ce préjudice présente un caractère éventuel et ne saurait, en tout état de cause, ouvrir droit à réparation.

Le requérant soutient que la cour a commis ici une erreur de qualification juridique, dès lors que, selon lui, la perte de la possibilité d'exploiter le plan d'eau est une perte de chance sérieuse, qui constitue un préjudice tout à fait certain. Mais l'appréciation du caractère éventuel du préjudice relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, et n'est donc pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation (CE, 26 novembre 1993, *SCI « Les jardins de Bibémus »*, p. 327 ; CE, 14 avril 1995, *Société de construction et de génie civil*, aux tables p. 1007 ; CE, 27 juin 1997, *Société TV 6*, aux tables p. 1042). Le moyen par lequel M. de Schonen conteste l'appréciation de la cour sur ce point ne saurait donc prospérer.

En revanche, c'est avec raison qu'il soutient que l'arrêt est entaché de défaut de réponse à conclusion. Car devant la cour, le requérant ne se prévalait pas uniquement de l'absence de possibilité d'exploiter, dans le futur, un plan d'eau. Il évoquait également, et plus directement, le coût des travaux de remise en état qu'il devait effectuer lui-même, en y incluant d'ailleurs non seulement l'élimination des déchets, mais également d'autres types de travaux, comme la remise en état des plantations, l'aménagement d'une des parcelles, ou encore la mise en place d'un nouveau bornage. Or, ces préjudices ne sont pas expressément et clairement évoqués par l'arrêt attaqué.

Compte tenu du terrain de rejet choisi par la cour, qui consiste exclusivement à se fonder sur le caractère éventuel du préjudice, l'arrêt aurait dû apporter une réponse plus précise, et ne pouvait pas passer sous silence certains des préjudices invoqués par M. de Schonen.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc l'arrêt attaqué. Nous vous invitons à renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes, en raison de la nature des questions qui restent à trancher.

Il n'y a en effet aucun doute sur la question de droit : comme nous l'avons dit plus haut, dans son principe, la possibilité juridique d'engager la responsabilité de l'Etat pour carence dans l'usage de son pouvoir de police ne soulève aucune difficulté.

En revanche, il existe des incertitudes sur les circonstances de l'espèce. L'état du dossier ne permet pas de répondre à certaines interrogations de pur fait, relatives non seulement à l'étendue du préjudice – le chiffrage du coût du curage du plan d'eau ayant par exemple évolué – mais aussi à l'existence éventuelle d'une carence des services de l'Etat.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes ;
- à ce que l'Etat verse à M. de Schonen une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.