

N° 416860

Commune de Marennes

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 18 octobre 2019

Lecture du 13 novembre 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. Le petit port des Seynes est situé sur la commune de Marennes, en Charente-Maritime, entre Rochefort et Royan, en face de l'île d'Oléron, à proximité des bassins ostréicoles. Le site a accueilli une usine de fabrication de soude et d'engrais chimiques de la société Saint-Gobain entre 1872 et 1920. La commune de Marennes a acquis 15ha du site en 1958, le reste appartenant à une briqueterie et à une entreprise de fabrication de peintures. En 2001, la commune a lancé un projet d'aménagement du site, mais les études préliminaires ont révélé l'existence d'une importante pollution des sols et des eaux souterraines, à l'arsenic, au plomb, au mercure, au cadmium etc. La commune s'est alors rapprochée des services de l'Etat, des études complémentaires ont été menées, et tout a confirmé, d'une part, que le site était fortement pollué, d'autre part, que l'origine de la pollution était l'exploitation de l'usine de Saint-Gobain un siècle plus tôt.

La commune de Marennes estime que soit la société Saint-Gobain, soit l'Etat doivent procéder à la dépollution du site. Rien ne se passant, elle a d'abord demandé au juge du référé-expertise d'ordonner la réalisation d'une expertise complémentaire, ce qu'il a accepté par une ordonnance du 15 mars 2007, l'expertise déposée le 30 juin 2009 ayant confirmé la pollution et son imputabilité aux anciennes activités de Saint-Gobain. Le préfet a alors fait usage des pouvoirs de police dont nous allons vous reparler dans un instant. Il a agi en deux temps : il a d'abord pris un arrêté le 30 avril 2010 prescrivant à l'ADEME de réaliser une nouvelle étude, rendue le 6 juin 2011 ; sur la base de ce rapport, il a pris le 14 novembre 2011 un arrêté confiant à l'ADEME le soin de réaliser des travaux et mesures de « sécurisation », arrêté modifié le 3 février 2012. Les frais engendrés par l'étude et les travaux sont mis à la charge de la « *personne responsable du site* », qui n'est pas identifiée.

Entre temps, la commune a décidé d'attaquer l'Etat. Elle a demandé l'annulation de l'arrêté du 30 avril 2010 prescrivant la réalisation d'une nouvelle étude par l'ADEME, qu'elle estime inutile et frustratoire vu le nombre d'études réalisées durant les dix années précédentes ; elle a ensuite, par une seconde requête, attaqué le refus du préfet, dans une lettre du 11 juin 2010, de mettre en demeure la société Saint-Gobain de remettre le site en l'état, en demandant au tribunal administratif d'enjoindre à cette société de dépolluer le site et, à défaut, de condamner l'Etat à l'indemniser à hauteur de près de 19 millions d'euros. Après un premier

épisode contentieux relatif à la recevabilité de la requête, qui a abouti à une décision de cassation, ces requêtes ont été rejetées par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 31 octobre 2017. La commune se pourvoit en cassation. Le débat de cassation ne concerne pas la partie de l'arrêt relative à l'arrêté du 30 avril 2010 prescrivant une nouvelle étude : cette partie de l'arrêt peut donc être considérée comme définitive.

2. Vous écarterez, nous semble-t-il, un moyen relatif à la motivation de la décision refusant d'ordonner à la société Saint-Gobain de remettre le site en état, la cour ayant jugé que l'article 1^{er} de la loi n° 78-587 du 11 juillet 1979 alors en vigueur ne prévoyait pas qu'une telle décision soit motivée. Il ne s'agit pas, le pourvoi le conteste à peine, d'un avantage dont l'attribution contribue un droit pour les personnes qui remplissent certaines conditions : quand bien même jugez-vous que le préfet a compétence liée pour agir en cas de danger en matière de police des installations classées (CE, 9 juillet 2007, *Min env. c/ Société Terrena-Poitou*, n° 288367, T. ; CE, 14 novembre 2008, *Min env. c/ Sté Soferti*, n° 29775, Rec.) et que la mesure serait avantageuse pour la commune, il ne s'agit pas d'un droit lié à des conditions que doit remplir la commune... Plus sérieuse est l'argumentation tirée de ce que la mesure demandée constitue une mesure de police et qu'elle doit être motivée à ce titre. Cependant, la mesure contestée est le refus de prononcer une telle mesure de police et, dans une décision ancienne du 12 mars 1986 *Préfet de police c/ M. M...* (CE, n° 52101, Rec.) mais, nous semble-t-il, jamais démentie, vous avez jugé que le refus de prendre une mesure de police défavorable envers un tiers, en l'espèce la fermeture d'un établissement de spectacle, n'avait pas à être motivée. La motivation n'est en effet exigée que, selon la loi, pour permettre aux usagers de connaître les motifs des « *décisions individuelles défavorables qui les concernent* », votre décision de principe *M. V...* (CE, 9 dec. 1983, n° 43407, Rec.) ayant précisé qu'il fallait s'en tenir à la personne directement concernée par la décision. Cette personne est ici Saint-Gobain, dont le préfet examine les obligations. Et l'acte attaqué ne nous semble donc pas une mesure de police *défavorable* au sens de cette législation. Le pourvoi soutient que vous avez jugé que nombre de refus de mesures de police devait donner lieu à autorisation, mais il cite des cas de refus d'autorisations : si un régime d'autorisation préalable constitue bien un régime de police, une autorisation n'est pas une mesure de police défavorable et le refus de l'accorder concerne directement le demandeur.

3. Le reste du débat de cassation porte sur la question intéressante de l'articulation des pouvoirs de police du préfet en matière de sites pollués. La commune se situe sur deux terrains juridiques :

- elle estime d'abord que le préfet aurait dû mettre à la charge de Saint-Gobain les opérations de dépollution, et conteste donc le fait que, comme le lui a opposé la cour, l'administration ait estimé que les obligations de Saint-Gobain à ce titre étaient prescrites ;
- elle estime, de façon subsidiaire, que l'Etat devait sinon procéder lui-même à la dépollution du terrain, et demande une indemnité au titre de sa carence fautive, qui l'a empêchée jusqu'ici de réaliser son projet d'aménagement.

Quoiqu'elle ne concerne qu'un élément ponctuel du tableau complexe des différents instruments d'action de l'Etat pour agir contre les sites pollués, nous allons d'abord examiner cette question de prescription, car elle est relative aux obligations des anciens exploitants

d'installations classées pour la protection de l'environnement, qui est historiquement le premier instrument d'action de dépollution des sols. En effet, la pollution d'un sol ou de nappes phréatiques n'est pas toujours liée à l'exploitation d'une installation classée, et peut être la résultante d'activités ne relevant pas de cette législation ou des multiples incidences de l'occupation humaine à long terme. Mais, les pollutions les plus spectaculaires et les plus rapides sont liées aux installations classées et, historiquement, le législateur n'a pas doté l'administration de pouvoirs de police spéciale en vue d'agir sur tout site fortement pollué mais uniquement pour assurer la dépollution des sites occupés par des exploitations classées lorsqu'elles cessent leur activité. Pour le reste, l'exercice de la police générale, qui permet de prendre toute mesure appropriée en cas de danger pour la santé et la salubrité publique, était estimé suffisant. Les instruments de police spéciale ont été ensuite étendus et complétés.

En obtenant l'autorisation d'exploiter une installation classée, l'exploitant devient débiteur d'une obligation, le jour venu, de « remise en état du site », lorsque l'installation cessera son activité. Cette obligation ne résulte d'aucun acte de police particulier, sinon de l'autorisation initiale. Son étendue n'est pas toujours aisée à déterminer car il est rarement possible de dépolluer entièrement un site. Il s'agit davantage d'assurer un état du terrain compatible avec ses usages, actuels et futurs. Depuis la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, les actes qui régissent l'installation au moment où elle est autorisée indiquent d'ailleurs comment le site devra être remise en état. Les pouvoirs de police du préfet, prévus notamment aux articles L. 171-6 et suivants du code de l'environnement, prévoient une possibilité de mise en demeure et des pouvoirs d'astreinte, de consignation et d'amende. Le préfet peut ensuite faire procéder d'office aux travaux nécessaires, au frais de l'exploitant défaillant.

Ces pouvoirs de police n'ont donc pour objet que de forcer l'exécution d'une obligation de remise en état qui préexiste et la question s'est donc posée de déterminer le délai de prescription qui lui est applicable. Dans une décision d'assemblée *Société Alasuisse-Lonza-France* du 8 juillet 2005 (CE, ass., n° 347976, Rec.) vous avez retenu une prescription de 30 ans, délai que vous avez confirmé après la réforme des délais de prescription par la loi du 17 juin 2008 (CE, 12 avril 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, n° 363282, T.). Vous jugez par ailleurs depuis longtemps que l'obligation de remise en état, telle qu'elle existe depuis la loi du 19 juillet 1976, qui a refondé la police des établissements dangereux de la loi du 19 décembre 1917, concerne aussi les exploitants des anciennes installations, même si elles ont cessé leur activité avant l'entrée en vigueur de la loi de 1976, lorsque demeure sur le site une pollution dangereuse pour la santé ou l'environnement (CE, 11 avril 1986, *Min. env. c/ sté des produits chimiques Ugine Kulman*, n°62234, Rec. ; 16 no. 1998, *Min. env. c. SA Compagnie des bases lubrifiantes*, n° 182816, Rec. ; CE, 10 février 2005, *Sté Sofiservice*, n° 252307, Rec.).

Dans l'affaire de la pollution du port des Seynes, se pose donc la question de savoir si les obligations de Saint-Gogain sont prescrites, et donc de la détermination du point de départ du délai de trente ans. D'après votre décision d'assemblée de 2005, le délai de prescription court à compter de « *la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans les cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés* ». A la période moderne, la détermination de ce point de départ est ainsi facilitée par le fait que l'exploitant est tenu de notifier à l'administration la cessation d'activité. Cette obligation existe dans sa forme contemporaine depuis un décret du 21

septembre 1977. En 1920, cette obligation n'existait pas et, en tout état de cause, il y a un fort risque le document ait été perdu. La cour a fixé le point de départ du délai de prescription à 1958, date à laquelle la commune a acheté une grande partie des terrains de l'ancienne usine, en estimant qu'à cette date, le préfet, en qualité d'autorité de tutelle, a en principe été informé de la cession, et devait donc en déduire la cessation d'activité de l'usine.

Votre jurisprudence d'assemblée est animée par l'idée que le point de départ est liée à la cessation d'activité : la date du porter à connaissance permet de la fixer précisément mais ne doit pas conduire selon nous à prolonger l'obligation de plusieurs décennies. La prescription n'a donc pas commencé à courir, comme le soutient la commune, qu'en 2001, dès lors qu'il n'y a pas eu de manœuvre pour dissimuler cette pollution (v. CAA Douai, 28 mai 2015, Sté Hutchinson, n° 13DA02130). Il est dans la nature même d'une pollution du sol d'être difficilement repérable. Certains arrêts, et votre décision d'assemblée elle-même, témoignent de ce que, même avant 1977, les exploitants informaient parfois formellement l'administration de la cessation d'activité.¹ Lorsqu'une telle information existe, elle peut servir de point de départ, mais lorsqu'elle n'existe pas pour la période préalable à 1977, les cours administratives d'appel ont généralement estimé que l'administration avait nécessairement eu connaissance de la cessation d'activité, notamment pour les établissements importants, au moment ou peu après leur fermeture, l'administration étant censée contrôler l'établissement (CAA Paris, 18 avril 2008, Gaz de France, n° 05PA03735 ; CAA Nancy, 11 mai 2009, n° 08NC00629). En revanche, la Cour de cassation, dans un arrêt isolé mais diffusé, a estimé l'obligation de remise en état non prescrite faute de preuve d'information de l'administration (Cass. Civ. 3^e, 27 mai 2010, n° 09-13.438, D).

Nous estimons que, pour les cas les plus anciens, la prescription trentenaire doit courir depuis l'année de la cessation d'activité. En l'espèce, il nous semble irréaliste de considérer que l'administration aurait pu mettre près de 40 ans à s'apercevoir que cette importante usine, qu'elle devait surveiller, n'existait plus. La cour a donc commis une erreur de droit en se fondant sur la date de 1958, au lieu de 1920, mais vous pourrez procéder aisément à une substitution de motif.

4. Si vous nous avez suivi pour juger que les obligations de la société Saint-Gobain sont prescrites, il vous faudra vous prononcer sur le litige indemnitaire qui pose des questions plus difficiles : y a-t-il une obligation de remise en état du terrain ? quelles sont, le cas échéant, son étendue et ses conditions ? sur qui pèse-t-elle ? Dans votre décision d'assemblée *société Alasuisse*, vous avez estimé l'obligation de remise en état par l'ancien exploitant limitée dans le temps tout en sanctuarisant l'usage des pouvoirs de police de l'administration, qui sont imprescriptibles. Mais quels sont exactement ces pouvoirs de police auxquels font référence vos décisions ? Il ne s'agit plus, nous semble-t-il, de la police des installations classées puisque celle-ci s'exerce par l'édition d'une obligation sur le chef de l'exploitant ou l'ancien exploitant, qui peut ensuite conduire l'Etat à procéder lui-même et d'office à l'exécution de la mesure, en lieu et place de l'exploitant défaillant.

¹ Dans l'affaire d'assemblée, le commissaire du gouvernement M. Guyomar avait ainsi relevé que la cessation avait eu lieu en 1968 et avait été portée à la connaissance de l'administration la même année. V. aussi CAA Nantes, 18 septembre 2012, n° 12NT00562 pour une fermeture en 1964.

D'autres instruments de police sont cependant mobilisables lorsque des sites sont pollués du fait d'une ancienne exploitation d'installation classée. Il est d'abord possible que, dans certaines circonstances, la police générale puisse être mobilisée, au titre de la salubrité publique (v., par comparaison, CE, 27 juillet 2015, M. B..., n° 367484, Rec.). Elle n'est cependant pas invoquée dans le débat et vous n'aurez donc pas à en préciser les conditions d'intervention ni l'articulation avec les autres pouvoirs de police spéciale. En revanche, il existe une police spéciale qui permet au préfet de dépolluer un sol. Aujourd'hui, cette police spéciale est une véritable *police des sites et sols pollués*, régie par les articles L. 556-1 et suivants du code de l'environnement. Cette police permet de mettre en demeure le *responsable* de la pollution d'un sol de procéder aux « *travaux nécessaires* ». L'institution de cette police spéciale date d'une ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 et a une grande vertu : elle concerne toutes les pollutions des sols qui présentent un risque pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement, et non seulement celles qui dérivent de l'ancienne exploitation d'une installation classée. Le II de l'article L. 556-3 permet ainsi de mettre l'obligation de dépollution à la charge de tout pollueur, en application du principe « *pollueur-payeur* ». A titre subsidiaire, le propriétaire du terrain peut être considéré responsable, mais à des conditions restrictives, s'il a fait preuve de négligence ou « *n'est pas étranger à cette pollution* ». L'obligation peut aussi peser sur la personne qui envisage une nouvelle utilisation du terrain pollué, dans des conditions organisées par plusieurs dispositions législatives auxquelles il est renvoyé. Ce relais assuré par le nouveau porteur de projet n'est pas sans écho dans notre affaire dans la mesure où le souci de la commune de faire dépolluer ces terrains est concomitant à des projets d'aménagement.²

Enfin, lorsque ni le pollueur, ni le propriétaire, ni un nouveau maître d'ouvrage ne peuvent être saisis, du fait de leur disparition, de leur insolvabilité, ou peut-être de la prescription de leurs obligations (dans des conditions que les textes ou la jurisprudence préciseront), l'Etat peut procéder aux travaux lui-même, au besoin en recourant à une déclaration d'utilité publique, à ses frais. En pratique, c'est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME, qui réalise les études et conduit les travaux. Cette réhabilitation est en principe facultative et se fait, sur une base volontaire, « *avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales* ».

Ce bel édifice normatif n'était cependant pas applicable durant la période pour laquelle est invoquée une carence fautive de l'Etat, à savoir entre 2001 et 2010. Ce n'est pas donc sous son prisme que vous allez juger cette affaire mais ce que vous direz des obligations de chacun pourra, nous semble-t-il, être transposé, dans son principe, pour le droit actuellement en vigueur. A l'époque en effet, il existait déjà un instrument analogue, quoique moins sophistiqué, à l'actuelle police des sols pollués : il s'agissait d'un des emplois de la police des déchets, car les sols pollués étaient à l'époque assimilés à un déchet, en vertu d'une

² Un dispositif de la législation des installations classées, codifiées à l'article L. 512-21 du code de l'environnement, permet en effet à un tiers qui envisage de réutiliser les terrains d'une ancienne usine de se substituer à l'exploitant pour réaliser les travaux de réhabilitation, afin de permettre l'autorisation de son projet. La nouvelle police des sols pollués crée, plus radicalement, une obligation pour le maître d'ouvrage utilisant un sol pollué par une ancienne installation classée de procéder à la dépollution du terrain lorsqu'il modifie l'usage prévu du terrain.

jurisprudence *Paul Van de Walle et Texaco Belgium SA* de la Cour de justice des communautés européennes du 7 septembre 2004 (C-1/03). La directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 a cependant entendu mettre fin à cette assimilation des sols à des déchets, qui s'avérait mal commode par certains aspects, le régime juridique des déchets s'adaptant mal à l'ensemble physique immobilier que constitue un sol pollué. L'article L. 541-4-1 du code exclut désormais les sols non excavés du champ d'application de cette législation. La police spéciale des sols pollués a alors pris le relais.

Dès l'époque concernée par notre affaire et encore aujourd'hui, il nous semble que vous devez articuler trois obligations qui doivent concourir au traitement d'un site pollué :

- en premier lieu, une obligation du pollueur de remettre le site en état ; pour une ancienne installation classée, cette obligation repose sur l'exploitant ; certaines personnes peuvent se substituer à lui, notamment en cas de reprise du site, ou être soumises à des obligations complémentaires ou subsidiaires, notamment le propriétaire du terrain ;
- en deuxième lieu, le titulaire du pouvoir de police des sites pollués, qui est aujourd'hui le préfet ou le maire, dispose du pouvoir de mettre en demeure celui qui a l'obligation de dépolluer et de procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires, aux frais du responsable. Lorsque le responsable est un ancien exploitant d'installation classée, cette contrainte s'exerce selon les voies spécifiques de cette police. Et l'autorité de police a alors, nous semble-t-il, compétence liée, obligation, de faire usage de ses pouvoirs de police. Alors que vous adoptiez une jurisprudence inverse sur le fondement de l'ancienne loi de 1917 (CE, section 27 juin 1947 *Sieurs Leplus et Henneguet et Delle Depaepe*, Rec. p. 291 ; CE, 4 mai 1960 *Société Le Modelage Industriel*, Rec. p. 293 ; CE, 15 février 1974, *ministre du développement industriel et scientifique c/ sieur A...*, n° 87119, Rec. ; CE, 26 nov. 1975, D..., n° 90114, T.), plus proche du raisonnement général en matière d'obligation de faire usage du pouvoir de police initié par la décision *Sieur Doublet* (CE, 23 octobre 1959, n° 40922, Rec.), vous jugez désormais que l'autorité de police est tenue de faire usage de ses pouvoirs vis-à-vis de l'exploitant en situation irrégulière, soit qu'il ne dispose pas de l'autorisation requise (CE, 1^e juillet 1987, M. Hardy, n° 69948, Rec.), soit qu'il ne respecte pas cette autorisation ou la réglementation, ainsi que vous l'avez jugé dans une importante décision *Sté Terrena-Poitou* (CE, 9 juillet 2007, n° 288367, T. ; CE, 14 novembre 2008, *Sté Soferti*, n° 397275, Rec. ; CE, 6 décembre 2012, *Sté Arcelormital Real estate France*, n° 354241, T.). L'autorité de police conserve le choix des moyens à mettre en œuvre. Seule l'inaction est fautive. En pratique, la procédure est généralement initiée par une mise en demeure de l'exploitant. Il nous semble que cette jurisprudence doit être transposée au cas où la pollution ou le risque n'intervient pas durant l'exploitation mais après celle-ci, dès lors que l'obligation pesant sur l'exploitant n'est pas prescrite. Si elle est prescrite, en revanche, comme en l'espèce, aucune faute ne peut être reprochée à l'Etat. L'Etat a l'obligation d'agir lorsqu'il a connaissance du risque, mais il n'a pas une obligation de résultat de tout savoir sur toutes les installations classées ou terrains en ayant accueilli en France. Il lui revient seulement, ainsi que vous l'avez rejugé, lors de l'affaire de l'accident dramatique de l'usine AZF, d'adapter ses contrôles aux caractéristiques de l'installation, en fonction des

informations dont il dispose (CE, 17 décembre 2014, Min. écologie c/ M. G..., n° 367202, T.).

- enfin, en troisième lieu, il vous faut déterminer s'il existe, de façon subsidiaire, une obligation de l'Etat d'agir lui-même lorsque les deux premiers étages de la protection ne peuvent plus être mis en œuvre. Le texte de l'article L. 541-3, et aujourd'hui de l'article L. 556-3, indiquent bien sûr que l'Etat « peut » procéder d'office à la dépollution du terrain, mais l'usage du verbe « pouvoir » en légistique présente une ambiguïté bien connue, puisque cela peut tout autant désigner une véritable *faculté*, dont l'usage est discrétionnaire, qu'un *pouvoir* dont il est dans certains cas obligatoire de faire usage. Il est certain que l'Etat a toujours la possibilité de procéder à de telles opérations de dépollution, avec le concours possible des collectivités territoriales, comme le précise le texte. Mais cela n'exclut pas que, lorsque certaines conditions sont réunies, il doive faire usage de ces pouvoirs, ainsi que vous l'avez jugé en matière de police des installations classées ou, à des conditions restrictives, s'agissant de la police administrative générale. En matière d'installations classées, les travaux préparatoires de la loi de 1976 allaient clairement dans ce sens, ce qui n'est pas le cas ici, à notre connaissance. Mais l'intervention de la police des sites pollués se situe dans le prolongement des obligations mises à la charge du pollueur et des pouvoirs de police visant à le contraindre à procéder à la dépollution. Il nous semble que l'intention du législateur a été de garantir la dépollution des sols, au moins dans les cas les plus graves, en organisant une succession de responsabilités et un ensemble d'instruments de police articulés. Lorsque, finalement, seul l'Etat est en capacité d'agir, il nous semblerait paradoxal qu'aucune obligation ne pose sur lui. A l'inverse, il y aurait bien sûr quelque chose de vertigineux à exiger de lui la dépollution de tous les sites pollués de France pour lesquels le pollueur ne peut être identifié ou contraint à agir.

Nous pensons donc qu'il vous faut juger qu'il existe bien une obligation de l'Etat d'agir, mais qu'elle est encadrée par quatre conditions :

- il faut d'abord que l'Etat ait connaissance de la pollution, ce qui déclenchera d'abord son obligation de mettre en demeure le pollueur ou d'autres *responsables*, au sens de l'article L. 556-3 et sinon de s'interroger sur l'opportunité d'une action publique ; et il faut préciser qu'il n'y a pas d'obligation de résultat de savoir que tel ou tel site est pollué ;
- ensuite, cette responsabilité de l'Etat est bien sûr subsidiaire, en cas de défaillance de tous les *responsables* désignés par la loi ;
- en troisième lieu, nous pensons que l'Etat n'est tenu d'agir que lorsqu'il y a un grave danger d'atteinte aux intérêts mentionnés aux articles L. 541-3 puis L. 556-3 du code de l'environnement. La gravité du risque est distincte de la gravité de la pollution, qui peut être stabilisée. En revanche, si une pollution importante de métaux lourds est en train de migrer vers une nappe phréatique, ou une source de particules fines en contact avec la population, ou si une pollution risque d'endommager rapidement un écosystème protégé, il est nécessaire d'agir.
- enfin, l'obligation de l'Etat est limitée à ce qui est nécessaire au traitement de ce risque. De même que, pour l'ancien exploitant d'une installation classée, il n'est pas exigé de lui de remettre un terrain dans l'état où la nature l'aurait livrée s'il n'y avait

eu aucune occupation humaine, ce qui n'est impossible, mais seulement d'assurer que son état est compatible avec certains usages, ne crée pas de risque pour la santé humaine ni ne compromet la préservation de l'environnement, de même l'Etat n'est-il tenu qu'aux mesures nécessaires au traitement du risque. C'est la pratique de l'ADEME, qui intervient régulièrement sur tous les sites où elle estime que cela est nécessaire mais ne procède qu'aux mesures dites de « sécurisation » du terrain, en fonction des usages. Cela nécessite auparavant une étude approfondie de l'état du sol. La sécurisation ne consiste pas à faire disparaître toute pollution du site. Elle ne se limite pas non plus, en principe, à entourer le terrain de barrières ou à limiter les usages, comme pourrait probablement le faire l'autorité de police générale en cas d'urgence : cette action s'exerce bien à travers les instruments de cette police, à savoir la conduite d'office d'opérations indispensables pour limiter, juguler et si possible diminuer la pollution du site.

Si vous nous avez suivi jusque-là, il vous faut déterminer, dans ce cadre juridique, si l'Etat a commis une faute en ne procédant qu'en 2011 aux mesure de sécurisation d'un terrain dont la pollution lui a été signalé en 2001.

Il n'y a aucune faute s'agissant des deux premiers étages de la protection des sols, puisque l'obligation de l'exploitant était prescrite et qu'il n'y a pas de faute de l'Etat à n'avoir pas eu connaissance plus tôt de l'état de ces terrains, c'est-à-dire avant 2001.

La commune se prévaut également de la faute particulière qui aurait consisté à commander en 2010 une nouvelle étude, qui revêtait un caractère frustratoire et dilatoire, alors qu'il y en avait déjà une quinzaine de disponible. La cour a jugé que le préfet avait pu estimer la nouvelle étude nécessaire et utile pour l'intervention de l'ADEME. C'est une appréciation souveraine, qui n'a rien d'aberrant, dès lors que le préfet envisageait de faire intervenir l'ADEME, ce qui conduit souvent à conduire une nouvelle étude globale de l'état du site, conforme aux protocoles de ces opérations.

En revanche, on peut hésiter sur l'existence d'une faute de l'Etat à n'avoir lancé cette procédure qu'en 2010-2011 alors que la pollution lui a été signalée dès 2001 et est rapidement apparue grave et assez répandue. En 2009, l'expertise judiciaire indiquait clairement que la pollution aux métaux lourds et aux fluores s'étendait au-delà de la zone d'activité industrielle, et causait des contaminations des nappes phréatiques. Un risque sanitaire par inhalation était aussi avéré, pour les travailleurs et aussi pour les habitants passant ou se promenant sur la zone. Le préfet a agi peu après mais aurait-il dû le faire plus tôt, entre 2001 et 2008 ? On peut hésiter mais le dossier témoigne aussi de trois éléments qui peuvent expliquer ces délais : les études ultérieures ont été nécessaires pour prendre pleinement conscience de la gravité du problème ; elles ont été conduites dans le cadre du projet de ZAC de la commune, ce qui aurait pu conduire celle-ci, ou les maîtres d'ouvrage d'éventuels projets d'aménagement à prendre en charge tout ou partie de la pollution, et c'est à eux qu'incombera l'achèvement de la dépollution du site, au-delà des opérations de sécurisation de l'ADEME ; enfin, on a longtemps cru que la société Saint-Gobain était tenu, ou au moins accepterait, de mener cette opération de dépollution, ce qui a conduit dans un premier temps à diriger les efforts et les négociations dans cette direction. L'obligation d'agir de l'Etat, que nous vous proposons

d'affirmer aujourd'hui, n'étant, d'une certaine façon, qu'infiniment subsidiaire, nous vous proposons de juger que, dans ce contexte, le long délai qui l'a conduit à agir n'a pas présenté de caractère fautif.

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi.