

PA199814504

Petites affiches, 04 décembre 1998 n° 145, P. 14 - Tous droits réservés

Droit de l'environnement

HARO SUR LA PRESCRIPTION ABUSIVE D'ETUDES TECHNIQUES ⁽¹⁾

**(Trib. adm. Strasbourg, 4 décembre 1997 ;
Trib. adm. Lille, 11 juin 1998)**

1. Environnement. Sols pollués. Loi du 19 juillet 1976. Pouvoirs de l'administration préfectorale. Imposition d'une étude sur la qualité des sols et des eaux souterraines. Contrôle du juge. Existence d'une pollution imputable à l'exploitation concernée (non). Existence de dangers tels que ceux définis à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 (non). Annulation.

2. Environnement. Sols pollués. Loi du 19 juillet 1976. Pouvoirs de l'administration préfectorale. Imposition d'une étude impact. Contrôle du juge. Délai entre décision administrative et pollution accidentelle. Existence de nuisances (non). Eléments permettant d'envisager la survenue de nouvelles nuisances (non). Annulation.

1. Si le préfet peut prescrire des mesures de dépollution du sol, dans la mesure où est établie l'existence d'une pollution imputable à l'exploitation de la société concernée, il n'est pas fondé à prescrire la réalisation d'analyses, en l'absence de dangers tels que ceux définis à l'article 1er de la loi précitée, ce d'autant plus s'il dispose des résultats, suffisants, d'une analyse antérieure.

2. L'administration préfectorale ne peut valablement imposer par arrêté à une entreprise la réalisation d'une étude d'impact de la pollution, au regard, d'une part, du délai écoulé entre la remise en état du site opérée après la pollution accidentelle et l'arrêté attaqué, d'autre part, de l'absence de nuisance constatée durant cette période et, enfin, de l'absence d'éléments permettant d'envisager la survenue de nouvelles nuisances.

Trib. adm. Strasbourg, 4 décembre 1997 :

**Société Zillhardt Staub c/ Préfet de la Moselle, ville de Metz,
S.C.I. de la Malterie**

(req. n° 97-405)

Le Tribunal :

(...)

Considérant que la société Zillhardt Staub demande l'annulation de l'arrêté du préfet de la Moselle en date du 13 décembre 1996 lui prescrivant, au titre de la législation sur les installations classées, de remettre en état le site d'exploitation de son ancienne activité de fabrication de goudron, d'asphalte et de bitume au 58, route de Woippy à Metz.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Moselle :

(...)

Sur les conclusions de la requête :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Sur le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté prescrit à la requérante, d'une part, d'éliminer les déchets de goudrons, de bitumes et de produits liquides, de s'assurer qu'il n'existe pas de réservoirs enterrés pouvant contenir des produits polluants, de les évacuer s'il s'en trouve encore sur la liste, et, d'autre part, d'effectuer une étude sur la qualité des sols et des eaux souterraines, notamment en vue de la recherche d'hydrocarbures ; que si les mentions sont suffisantes pour motiver les mesures d'évacuation des déchets et des installations susceptibles de constituer des dangers pour l'environnement, elles n'indiquent pas à la requérante les éléments de fait justifiant la prescription d'analyses du sol et des eaux souterraines ; que, par suite, celle-ci est fondée à soutenir que la décision attaquée n'a pas satisfait aux exigences de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives individuelles, et à en obtenir l'annulation par ce moyen ;

Sur les moyens tirés de l'inexactitude matérielle et de l'erreur d'appréciation des faits :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 : « Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients 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 » ; qu'aux termes de l'article 34-1-I du décret no 77-1133 du 21 septembre 1977 : « 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. 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 » ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société requérante a exploité depuis l'année 1963 une activité de fabrication de bitumes à laquelle elle a mis fin en 1987 ; qu'une étude de la société I.R.H. Environnement réalisée en juin 1995 à la demande de la ville de Metz en vue d'aménager le terrain dont elle est devenue propriétaire, et une visite de l'inspecteur des installations classées effectuée en juillet 1995, ont révélé sur le site la présence de déchets de goudrons et de bitumes, de cuves, fûts et citernes susceptibles de contenir des hydrocarbures, ainsi qu'une pollution du sol en plusieurs points ;

Considérant en premier lieu qu'en égard aux allégations de la requérante, assorties de la production de factures établissant l'enlèvement des fûts, cuves et citernes ainsi que le pompage de bitume et d'eaux polluées dans les fosses au cours des mois d'octobre et novembre 1995, le préfet n'établit pas que des installations ou des déchets subsisteraient sur le site ; que, par suite, la société Zillhardt Staub doit

être regardée comme ayant exécuté les prescriptions relatives à l'élimination des produits et installations avant l'intervention de l'arrêté attaqué ; qu'elle est fondée à soutenir que lesdites prescriptions étaient entachées d'erreur sur l'exactitude matérielle des faits ;

Considérant en deuxième lieu que l'étude susmentionnée de la société I.R.H. Environnement, laquelle a comporté des analyses étendues de la pollution du sol et des eaux souterraines, n'a pas permis de détecter une source ou un danger de pollution de nature à justifier la poursuite des investigations ; que cette étude ne préconise que des propositions de solutions en vue de la réhabilitation du site ; que si le préfet pouvait prescrire des mesures de dépollution du sol dans la mesure où aurait été établie l'existence d'une pollution imputable à l'exploitation de la société requérante, ce qui n'est pas le cas en l'état du dossier, il n'était pas fondé à prescrire la réalisation d'analyses, en l'absence de dangers tels que ceux définis à l'article 1er précité de la loi du 19 juillet 1976, d'autant plus qu'il disposait des résultats, suffisants, des analyses effectuées par l'I.R.H. ; que, par suite, la requérante est fondée à soutenir que lesdites prescriptions sont entachées d'erreur d'appréciation et à en obtenir l'annulation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué doit être annulé.

Décision :

Article 1er : L'arrêté du préfet de la Moselle en date du 13 décembre 1996 est annulé.

(...)

Trib. adm. Lille, 11 juin 1998 :

Société Clecim c/ Préfet du Nord

(req. n° 95-448)

Le Tribunal :

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi susvisée du 19 juillet 1976, « sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, 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'aux termes de l'article 6 de ladite loi : « ... en vue de protéger les intérêts visés à l'article 1er, le représentant de l'Etat peut prescrire la réalisation des évaluations et la mise en oeuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application de la présente loi. Ces mesures sont prescrites par des arrêtés pris, sauf cas d'urgence, après avis de la commission départementale consultative compétente » ;

Considérant que, suite à la pollution accidentelle de la Solre et de la Sambre par du polychlorobiphényle provenant des huiles de deux transformateurs électriques situés dans un établissement précédemment exploité par la société Clecim, le préfet de la région Nord-Pas-

de-Calais, préfet du Nord, a, par un arrêté de mise en demeure en date du 1er août 1991, ordonné à la société Clecim des mesures visant à éviter toute pollution supplémentaire et à traiter la pollution ; que par un second arrêté, en date du 8 décembre 1994, le préfet du Nord a prescrit à la société Clecim la réalisation d'une étude d'impact de la pollution du site de son installation et des terrains extérieurs affectés par suite d'une migration de la pollution, cette étude devant notamment comprendre : l'analyse historique de la pollution et son évolution dans le temps ; la connaissance de l'environnement du site : caractéristiques du milieu, activités humaines, bâtiments, utilisations des sols, utilisations des eaux, climatologie, géologie, pédologie, hydrologie superficielle et souterraine ; la connaissance de la nature et des caractéristiques de substances polluantes et/ou dangereuses présentes par des prélèvements et des analyses qui devront déterminer leur potentiel de danger, leur possibilité de traitement... ; la formulation du diagnostic : nature et ampleur de la pollution, migrations actuelles et futures, risques encourus ; l'état des techniques de résorption disponibles et l'étude de faisabilité des traitements envisageables (en particulier en laboratoire) de cette pollution ; la définition des mesures de sauvegarde à mettre en oeuvre, compte tenu notamment des activités exercées sur le site, et les propositions de réhabilitation nécessaires ;

Considérant qu'à l'appui de sa demande d'annulation de l'arrêté du 8 décembre 1994, la société Clecim soutient que le site de son installation a été remis en état et que la pollution accidentelle de la Solre et de la Sambre a complètement disparu ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'une remise en état du site a eu lieu dès septembre 1991, ce qu'atteste notamment un rapport de la D.R.I.R.E. en date du 23 janvier 1994, et que la pollution par le polychlorobiphényle des rivières et de leurs berges a été ramenée à des valeurs inférieures à un milligramme par kilogramme dans les sols et de l'ordre de 0,05 microgramme par litre dans les eaux de la Solre ; que l'administration n'allègue pas que ces taux constituent un danger ou un inconvénient pour les intérêts visés à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 ni qu'ils seraient révélateurs d'une pollution plus conséquente en profondeur ; qu'ainsi, eu égard au délai écoulé entre la remise en état opérée après la fuite accidentelle et l'arrêté attaqué, à l'absence de nuisance constatée durant cette période, à l'absence dans le dossier d'éléments permettant d'envisager la survenue de nouvelles nuisances, l'administration n'était pas fondée à imposer à la société Clecim la réalisation de l'étude d'impact susdécrite ; que par suite et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, la société Clecim est fondée à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral du 8 décembre 1994 ;

Décide :

Article 1er : La décision du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord, en date du 8 décembre 1994 est annulée.

(...)

NOTE

Par deux jugements en date des 4 décembre 1997 ⁽²⁾ et 11 juin 1998 ⁽³⁾, les **Tribunaux administratifs** de Strasbourg et de Lille ont pour la première fois donné un sérieux coup de frein à la propension de l'administration à prescrire des études techniques, alors même que de telles études ne sont pas toujours justifiées.

Dans la première affaire, en dépit des travaux de remise en état qu'elle avait effectués, une société de fabrication d'asphaltes et de bitumes s'était vu prescrire, par un arrêté complémentaire du préfet de la Moselle, la réalisation de nouvelles mesures d'élimination de ses déchets, ainsi que l'établissement d'une étude sur la qualité des sols et des eaux souterraines en vue de rechercher les hydrocarbures qui pourraient s'y trouver.

Dans la seconde espèce, à la suite d'une pollution causée par un rejet accidentel de polychlorobiphényles provenant de deux transformateurs électriques, le préfet du Nord avait enjoint à l'ancien exploitant des installations en cause, par un premier arrêté notifié en 1991, de procéder au traitement des parcelles concernées. Plus de trois années après, l'autorité préfectorale avait prescrit à ce même exploitant la réalisation d'une étude d'impact portant sur l'état de son site et des terrains avoisinants.

Ces deux affaires doivent être replacées dans leur contexte.

Initialement cantonnées aux études d'impact et aux études de dangers, ainsi qu'aux mesures spécifiques prescrites lors de la survenance d'incidents ou d'accidents sur les sites industriels, les prescriptions d'études techniques ont, depuis quelques années, connu une inflation régulière. L'une des explications de ce phénomène réside dans la mise en place par le ministère de l'Environnement de la politique de recherche et de réhabilitation des sites et des sols pollués, telle qu'elle résulte en particulier des circulaires des 3 décembre 1993 ⁽⁴⁾, 3 avril 1996 ⁽⁵⁾, 18 avril 1996 ⁽⁶⁾, 7 juin 1996 ⁽⁷⁾, 12 février 1997 ⁽⁸⁾, 1er septembre 1997 ⁽⁹⁾ et 10 novembre 1997 ⁽¹⁰⁾. Loin de s'essouffler, le mouvement devrait être relancé à l'occasion de la transposition de la directive n° 96/82/C.E.E. du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « directive Seveso II ».

Par ailleurs, et de manière concomitante, l'action administrative dans ce domaine s'inscrit dans un climat général de méfiance, lié au fait que les particuliers n'hésitent plus à rechercher la responsabilité de l'Etat en cas de carence de ses services. En outre, s'est peu à peu installée dans l'esprit des décideurs de l'administration une prise de conscience _ parfois exacerbée _ de la montée en puissance des moyens d'action mis à la disposition du juge répressif par le Code pénal entré en vigueur le 1er mars 1994.

Dans ce contexte, les décisions ci-dessus rapportées tiennent de manière pratique les enseignements d'un récent arrêt de principe de la **Cour administrative d'appel** de Lyon portant sur l'obligation imposée à l'administration de motiver les prescriptions adressées aux industriels en vue de réaliser des études techniques (I). Bien plus, les **Tribunaux administratifs** de Strasbourg et de Lille opèrent une avancée significative dans le degré du contrôle jusqu'alors exercé par le juge administratif (II).

I. L'obligation de motiver : une garantie fondamentale de l'exploitant

Par un arrêt en date du 8 mars 1994, Société Elf France ⁽¹¹⁾, rendu en assemblée plénière ⁽¹²⁾, la **Cour administrative d'appel** de Lyon a considéré que l'autorité préfectorale a l'obligation de motiver ses mises en demeure lorsqu'elle estime insuffisantes les études techniques produites par l'exploitant en application de prescriptions administratives.

En l'espèce, la Cour avait à trancher une divergence d'approche méthodologique entre l'administration et l'exploitant, s'agissant plus particulièrement des études de dangers relatives aux installations en fonctionnement sur l'emprise de la raffinerie de Feyzin. En application de l'article 3-5o du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, la société Elf France s'était vu prescrire la réalisation, sous sa responsabilité, d'une étude de dangers portant sur les installations précitées. Des divergences s'étaient fait jour entre les services de l'administration et l'exploitant quant à la méthodologie retenue pour l'étude et, en particulier, au mode de calcul des distances d'éloignement et au choix des scénarii. En substance, l'administration considérait que les études produites par l'exploitant étaient insuffisantes.

Cependant, elle refusait d'indiquer les raisons de cette insuffisance et de préciser la méthodologie qui, selon elle et en l'absence de tout texte, aurait recueilli son agrément. Sans autre forme de procédure, le préfet du Rhône avait mis l'exploitant en demeure de réaliser les études requises.

La Cour a jugé qu'en l'absence de toute précision sur les insuffisances alléguées, l'exploitant était fondé à soutenir que l'arrêté de mise en demeure attaqué n'était pas motivé au sens de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ⁽¹³⁾. A cet égard, les jugements ci-dessus rapportés s'inspirent de la solution dégagée par la **Cour administrative d'appel** de Lyon tout en en précisant la portée.

A la lecture de ces deux jugements, il apparaît que deux cas de figure doivent être distingués.

_ En premier lieu, lorsque l'administration a prescrit la réalisation d'études techniques, elle a l'obligation d'indiquer à l'exploitant, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elle considère que les études produites sont insuffisantes.

Cette solution jurisprudentielle mérite d'être soulignée, car elle est de nature à permettre un rééquilibrage du dialogue entre l'administration et l'exploitant, et à éviter que des sanctions administratives ou pénales puissent naître d'une équivoque.

Deux séries de considérations rendent indispensable une telle protection.

Tout d'abord, cette protection est particulièrement bienvenue à l'égard des catégories d'études dont les modalités de réalisation ne sont pas prévues par des textes de valeur législative ou réglementaire. En effet, si pour les études d'impact ou pour les mémoires de remise en état réalisés en application de l'article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 le juge dispose d'un canevas relativement précis, en revanche, il n'en est pas de même pour les études de dangers ou pour toutes les autres études « spécifiques » portant sur l'eau, l'air ou les sols. S'agissant de ces dernières, l'obligation faite à l'administration de motiver ses décisions de refus est la contrepartie indispensable de l'immense pouvoir d'appréciation dont elle est investie.

Ensuite, le rééquilibrage du dialogue entre l'administration et l'exploitant est un impératif d'autant plus nécessaire qu'une récente circulaire en date du 18 juin 1998 ⁽¹⁴⁾ est venue donner un écho particulier aux principes consacrés par les décisions juridictionnelles commentées. La circulaire précitée rappelle à cet effet que « la mise en demeure ne doit pas pour sa part avoir pour objet de fixer des prescriptions nouvelles ou de modifier les prescriptions existantes. Si l'origine de la difficulté est en réalité l'insuffisance, l'imprécision ou l'inadaptation des prescriptions édictées, celles-ci doivent être rectifiées dans les formes prévues par les articles 18 et 30 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 (...). De même, la réalisation d'une étude visant à déterminer les travaux à effectuer doit, pour le cas où cette étude est nécessaire, être imposée par arrêté complémentaire préalablement à l'arrêté de mise en demeure (...) » ⁽¹⁵⁾.

Par ailleurs, la circulaire précise en ces termes l'obligation de motiver : « La motivation consiste à énoncer explicitement et clairement les considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision (...) » ⁽¹⁶⁾. Enfin, et surtout, dans le domaine très sensible des études techniques, la circulaire, se fondant sur les dispositions du Code de procédure pénale, souligne que les inspecteurs des installations classées ont l'obligation, à titre personnel, de transmettre directement aux procureurs de la République territorialement compétents leurs procès-verbaux constatant le non-respect des mises en demeure. Une copie de ces documents est adressée à l'autorité préfectorale.

Les conséquences d'une équivoque peuvent donc être très graves pour l'exploitant, d'autant que si

d'un point de vue juridique, les études techniques peuvent être rattachées aux « prescriptions » que l'administration est fondée à édicter en vertu de l'article 6 de la loi du 19 juillet 1976 précitée, elles n'en conservent pas moins des caractères très spécifiques. En effet, la plupart des études techniques dont la réalisation est prescrite par l'administration sont avant tout des outils scientifiques destinés à porter à la connaissance de l'administration l'existence de dangers pour les tiers ou de risques pour les milieux environnants. En ce sens, elles constituent des documents destinés à éclairer l'action administrative ⁽¹⁷⁾.

Dès lors, on conçoit l'importance de l'obligation de motiver lorsqu'au vu d'une étude, apparaît une divergence sérieuse entre les conclusions de cette étude et la manière dont elle est perçue par l'administration. Dans cette hypothèse, l'exploitant aura tout intérêt à se rapprocher des services aux fins de recueillir leurs observations et leurs éventuelles objections/critiques, et, en toute hypothèse, à ne pas laisser prospérer une procédure de mise en demeure lorsque cette procédure s'inscrit dans le contexte spécifique d'une insuffisance _ voire d'une absence _ de motivation.

_ En second lieu, lorsque l'administration projette de prescrire la réalisation d'études techniques, elle a désormais l'obligation d'indiquer à l'exploitant les raisons pour lesquelles elle considère que les études envisagées sont nécessaires.

Tel est le sens du jugement rendu par le Tribunal administratif de Strasbourg le 4 décembre 1997. Cette décision s'inscrit dans la ligne tracée par la **Cour administrative d'appel** de Lyon. Toutefois, elle va plus loin, car elle met une obligation de faire à la charge de l'administration. En d'autres termes, le Tribunal fait reposer sur l'administration la charge de la preuve de l'utilité des mesures qu'elle prescrit.

En l'espèce, il a été indiqué ci-dessus qu'en dépit des travaux de remise en état qu'elle avait réalisés, une société de fabrication d'asphaltes et de bitumes s'était vu prescrire, par un arrêté complémentaire du préfet de la Moselle, la réalisation de nouvelles mesures d'élimination de ses déchets, ainsi que l'établissement d'une étude sur la qualité des sols et des eaux souterraines, en vue de rechercher les hydrocarbures qui pouvaient s'y trouver. Dans cette affaire, le juge administratif a considéré qu'étaient suffisamment motivées les prescriptions relatives à l'obligation de procéder à l'élimination de déchets de goudron, de bitumes et de produits liquides qui se trouvaient encore présents sur le site, ainsi qu'à la vérification de la présence d'éventuels réservoirs enterrés susceptibles de contenir des produits polluants, et, le cas échéant, de les éliminer.

En revanche, le Tribunal a considéré qu'en s'abstenant d'indiquer les éléments de fait justifiant la prescription d'analyses de sol et des eaux souterraines, l'administration avait violé l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 précitée. Il a, pour ce motif, annulé la décision contestée.

Il convient de souligner, à titre liminaire, que le jugement du Tribunal administratif de Strasbourg intervient dans un contexte différent, à maints égards, de celui dans lequel a été rendu l'arrêt de la Cour administrative de Lyon. En l'espèce, il ne s'agissait pas pour le juge administratif de se prononcer dans un contexte abstrait sur des prescriptions initiales, mais d'apprécier le bien-fondé de demandes supplémentaires de l'administration à la suite d'actions déjà conduites sur le terrain par l'exploitant. Dans un tel cas de figure, le juge se montre beaucoup plus exigeant lorsqu'il est confronté à de nouvelles prescriptions administratives visant à imposer de nouvelles études. Requéran de l'administration qu'elle produise les raisons de fait sur lesquelles elle fonde ses prescriptions, le juge cherche à vérifier a priori l'opportunité de l'étude.

Cette démarche ne peut qu'être approuvée.

En effet, la gestion des sites potentiellement pollués s'est considérablement alourdie depuis quelques années, du fait en particulier de la multiplication et du coût des études. Dans de nombreux dossiers, on constate couramment des dépenses de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de francs. Dans certains cas, les sommes consacrées à la réalisation des études techniques peuvent dépasser le million de francs. Généralement considérées comme lourdes par la majorité des acteurs industriels, ces dépenses peuvent rapidement devenir insupportables pour les petites et moyennes entreprises.

Au reste, la position adoptée par le Tribunal administratif de Strasbourg vient d'être renforcée par le Tribunal administratif de Lille, lequel, dans un jugement en date du 11 juin 1998 ⁽¹⁸⁾ et dans un contexte similaire, n'a pas hésité à soumettre les prescriptions préfectorales qui lui étaient déférées à un examen attentif de leur adéquation par rapport aux données de fait des dossiers concernés.

II. L'examen par le juge de la proportionnalité des prescriptions administratives : une arme efficace au service du requérant

Le second intérêt des deux jugements rapportés réside dans la manière dont le juge administratif a accepté de contrôler de manière extrêmement ciblée l'adéquation des nouvelles études prescrites par l'autorité préfectorale au regard de l'ensemble des données techniques disponibles dans le cadre de chacun des dossiers en cause.

_ Tout d'abord, la démarche retenue par le Tribunal administratif de Strasbourg mérite d'être soulignée.

En effet, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, le Tribunal disposait du moyen tiré du défaut de motivation pour annuler l'arrêté attaqué. Ce moyen était à lui seul de nature à entraîner l'annulation de l'ensemble de la décision. Néanmoins, le Tribunal ne s'est pas borné à accueillir l'unique moyen tiré de l'absence de motivation. Acceptant d'entrer dans le coeur du débat technique autour duquel tournait le contentieux, il a souhaité vider le fond du débat en indiquant clairement les raisons pour lesquelles il estimait inopportune la prescription préfectorale contestée.

En l'espèce, existait au dossier une étude réalisée au mois de juin 1995 par la société I.R.H. Environnement à la demande de la ville de Metz. Cette commune était devenue propriétaire des terrains sur lesquels la société Zillhardt Staub avait exploité ses installations. La ville souhaitait conduire sur ces terrains une opération d'aménagement. L'étude réalisée par la société I.R.H. Environnement concluait à la nécessité d'intervenir sur le sol pour enlever les matériels résiduels, procéder au pompage d'eaux polluées dans des fosses ainsi qu'à des traitements ponctuels de certaines parties du terrain. En revanche, au vu des analyses effectuées dans les sols et dans les eaux souterraines, l'étude concluait qu'en l'absence de danger de pollution, il n'était pas opportun de procéder à des investigations complémentaires.

Le Tribunal, constatant que la société Zillhardt Staub s'était correctement acquittée de ses obligations de remise en état conformément aux recommandations contenues dans l'étude technique précitée, se fonde sur les conclusions _ sans ambiguïtés _ de cette étude pour annuler en ces termes les dispositions attaquées :

« Considérant que, si le préfet pouvait prescrire des mesures de dépollution du sol dans la mesure où aurait été établie l'existence d'une pollution imputable à l'exploitation de la société requérante, ce qui n'est pas le cas en l'état du dossier, il n'était pas fondé à prescrire la réalisation d'analyses en l'absence

de dangers tels que ceux définis à l'article 1er précité de la loi du 19 juillet 1976, d'autant plus qu'il disposait des résultats, suffisants, des analyses effectuées par l'I.R.H. ».

En d'autres termes, le Tribunal considère qu'en présence de rapports techniques portant sur l'état d'un site donné, la prescription d'analyses ou d'études nouvelles n'est légitime que si les intérêts protégés par l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 demeurent menacés. Au surplus, si l'administration entendait s'engager dans la voie des prescriptions nouvelles, elle aurait en toute hypothèse l'obligation d'explicitier les motifs de fait qui sous-tendraient sa décision.

Il résulte de ce jugement que, dès lors qu'au vu des éléments du dossier, il acquiert la conviction que le site ne recèle plus aucun danger, le juge administratif refuse de cautionner la démarche de fuite en avant parfois adoptée par l'administration, en vertu de laquelle chaque prescription nouvelle est moins fondée sur le souci d'appliquer le principe de précaution que sur la crainte d'une éventuelle carence.

— Ensuite, dans l'affaire société Clesim ⁽¹⁹⁾, le Tribunal administratif de Lille s'est, de son côté, livré à un examen tout aussi approfondi des données de fait du dossier ⁽²⁰⁾.

Pour censurer le second arrêté du préfet en date du 8 décembre 1994 prescrivant à la société Clesim la réalisation d'une étude d'impact, le Tribunal analyse point par point les éléments techniques dont il dispose au dossier.

A l'instar du Tribunal administratif de Strasbourg, le Tribunal administratif de Lille relève que la remise en état a bien été effectuée par la société Clesim, ainsi que l'atteste un rapport de la D.R.I.R.E. joint au dossier. Il relève à cet égard que la pollution des rivières et de leurs berges par les polychlorobiphényles a été considérablement réduite jusqu'à des valeurs inférieures au milligramme par kilo dans les sols, et à 0,05 microgramme par litre dans les eaux. De même que son collègue de Strasbourg, le juge administratif de Lille vérifie l'absence de menace pour les intérêts visés à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976.

Il précise en particulier que l'administration n'allègue pas que les taux résiduels de polychlorobiphényles constitueraient un quelconque danger pour l'environnement. Mais il va plus loin, en cherchant si la situation a évolué entre les opérations de dépollution et la prise de l'arrêté contesté. En l'espèce, il souligne que, depuis la réalisation des opérations de dépollution en 1991, aucune nuisance n'a pu être constatée et qu'aucun élément ne figure au dossier qui permette de craindre la survenue de nouvelles nuisances. Prenant ainsi appui sur l'état consolidé de la situation environnementale du site, le juge administratif en déduit que rien ne légitimait la prescription d'une nouvelle étude d'impact et que, dès lors, celle-ci, coûteuse et superflue, était dépourvue d'utilité.

En conséquence, la prescription préfectorale critiquée est annulée. Ce faisant, le Tribunal administratif de Lille a suivi les conclusions du commissaire du gouvernement Brenne ⁽²¹⁾. En effet, après avoir recensé point par point les données techniques du dossier, le commissaire du gouvernement a invité le Tribunal à prononcer l'annulation de l'arrêté en ces termes : « Nous avons la conviction qu'il est demandé à la société Clesim de procéder à de nouvelles investigations de grande ampleur qui se seraient peut-être justifiées en 1991, mais sont en 1994 sans commune mesure avec les niveaux de pollution qui ont pu être détectés. C'est donc à raison de la disproportion entre les études demandées et la pollution résiduelle mise en évidence en septembre 1994, et en l'absence de suspicion argumentée sur l'éventuelle présence d'une pollution plus importante, que nous vous proposons d'annuler l'arrêté litigieux ».

L'avancée jurisprudentielle réalisée par les jugements ci-dessus rapportés vient à point nommé. Elle

constitue en effet un indispensable contrepois, du point de vue des acteurs industriels, à une tendance récente _ mais lourde de conséquences _ du droit de l'environnement industriel : la technicité des enjeux et des prescriptions administratives. Cette tendance est particulièrement nette dans deux domaines : les installations dangereuses, soumises aux exigences issues des directives Seveso, et la résorption des sites et des sols pollués.

Les installations dangereuses soumises aux exigences issues des directives Seveso fournissent l'exemple d'un domaine dans lequel les études _ et plus spécifiquement les études de dangers _ jouent un rôle cardinal. C'est en effet dans l'étude de dangers que se cristallise l'ensemble des éléments du débat sécuritaire inhérent à ce type d'installations. Ce débat conditionne à la fois leur statut juridique (servitudes, etc.) et leur acceptabilité sociale. En l'état des textes, l'étude de dangers _ dont le principe et les objectifs sont fixés par l'article 3-5o du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 _ laisse à son rédacteur un champ d'investigation très large, notamment du point de vue du choix des scénarii et de leur éventuelle combinaison. Par voie de conséquence, elle confère à l'administration _ qui la reçoit _ une très grande marge d'appréciation, nonobstant la publication du guide méthodologique intitulé « Etude des dangers d'une installation industrielle [\(22\)](#) .

Sous cet angle, on peut penser que les études de dangers qui interviendront après l'entrée en vigueur de la directive Seveso II précitée se heurteront aux mêmes obstacles que celles issues de la mise en application de la première directive Seveso, et qui ont notamment conduit à l'arrêt Société Elf France ci-dessus rappelé. Si tel devait être le cas, les solutions jurisprudentielles consacrées par les **Tribunaux administratifs** de Strasbourg et de Lille pourraient s'avérer d'une grande utilité.

Les sites et sols pollués constituent une autre illustration d'un secteur dans lequel les études jouent désormais un rôle prégnant. Qu'elles soient faites à l'initiative de l'administration, de l'exploitant ou des tiers acquéreurs, les études géologiques et hydrogéologiques sont devenues des éléments incontournables de toute politique foncière industrielle ou postindustrielle. A travers ces études se révèle, en effet, l'importance des enjeux économiques et financiers en cause, lesquels dépassent souvent _ de loin _ le prix de vente des terrains. Si les circulaires produites par le ministère de l'Environnement en vue d'éclairer l'action préfectorale en la matière et le guide intitulé « Gestion des sites (potentiellement) pollués » [\(23\)](#) ont cherché à définir et à encadrer le « diagnostic initial » et « l'Évaluation simplifiée des risques » (E.S.R.), aucune méthodologie administrative n'est en revanche formalisée à l'égard d'études importantes, telle « l'Étude détaillée des risques » (E.D.R.), alors même que ces études sont, le cas échéant, exigées par les circulaires, et que leurs conclusions apparaissent cruciales pour l'avenir des sites concernés.

On ne saurait oublier que quelques affaires récentes ont mis en lumière les dérapages susceptibles de se produire lorsqu'à propos d'un même site, et à travers une kyrielle d'études, se coagulent un souci de protection parfois excessif de l'administration et, surtout, les intérêts d'un tiers acquéreur, par nature contradictoires avec ceux de l'ancien exploitant. On peut souhaiter que la vigilance accrue du juge administratif, telle qu'elle se manifeste déjà dans les jugements rendus par les **Tribunaux administratifs** de Strasbourg et de Lille, permettra de gommer ces excès, à titre curatif mais, surtout, à titre préventif.

Jean-Pierre BOIVIN

Avocat à la Cour

- 1 (1) Haro : « action en justice par laquelle on mettait opposition sur quelque chose » (Dictionnaire de la langue française, Lexis, Larousse, 1994, 2.109 pages, p. 886).
- 2 (2) Société Zillhardt Staub c/ Préfet de la Moselle, req. n° 97-405 (reproduit ci-dessus).
- 3 (3) Société Clesim c/ Préfet du Nord, req. n° 95-448 (reproduit ci-dessus).
- 4 (4) Relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués.
- 5 (5) Relative à la réalisation de diagnostics initiaux et de l'évaluation simplifiée des risques sur les sites industriels en activité.
- 6 (6) Relative aux listes des entreprises concernées par les diagnostics initiaux, à leur validation, et au contenu des arrêtés préfectoraux prescrivant les études.
- 7 (7) Relative aux procédures administratives et juridiques applicables en matière de réhabilitation de sites pollués.
- 8 (8) Relative à l'appréciation des risques vis-à-vis des alimentations en eau potable et à l'information des entreprises concernées.
- 9 (9) Note sur la mise en oeuvre des mesures prévues par l'article 23 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 envers le propriétaire du terrain, de l'immeuble ou des installations industrielles.
- 10 (10) Relative à la résorption des décharges brutes.
- 11 (11) Req. n° 92-632. Cette décision a été publiée et commentée au B.D.E.I. n° 4/95, p. 31.
- 12 (12) L'assemblée plénière est la formation de jugement la plus solennelle de la juridiction.
- 13 (13) Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.
- 14 (14) Relative à la mise en demeure prévue par l'article 23 de la loi no 76-663 du 19 juillet 1976.
- 15 (15) Circulaire du 18 juin 1998, p. 2 (à paraître au B.D.E.I. no 4/1998).
- 16 (16) Circulaire du 18 juin 1998, p. 3 (à paraître au B.D.E.I. no 4/1998).
- 17 (17) Voir, à cet égard, nos observations sous l'arrêt Société Elf France, B.D.E.I. n° 4/1995, p. 28.
- 18 (18) Précité note 2.
- 19 (19) Voir supra note 3.
- 20 (20) On soulignera que le Tribunal administratif de Lille a procédé à un examen similaire dans un jugement en date du 12 février 1998, M. et Mme Delevoy Jean c/ Préfet du Nord, req. n° 97-123 (solution a contrario).
- 21 (21) Non publiées.
- 22 (22) Ministère de l'Environnement, Direction de la prévention de la pollution et des risques

(D.P.P.R.), 1995, 167 p.

[23](#) (23) Publié par le ministère de l'Environnement et édité par le Bureau de recherches géologiques et minières (B.R.G.M.), 1997, version 1.