

Le propriétaire de l'industrie et la remise en état de l'installation classée

MOTS-CLÉS : ICPE, remise en état

CE

29 juin 2018

Akzo Nobel UK Ltd

n° 400677

Les propriétaires de sites industriels se posent très fréquemment la question de savoir si, et dans l'affirmative, à quel(s) titre(s), ils peuvent être contraints d'en assurer la dépollution. C'est à ce questionnement que le Conseil d'État s'est efforcé de répondre dans l'arrêt commenté, qui sera mentionné aux tables du Recueil Lebon.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'une usine de fabrication de fibres synthétiques et artificielles et, à proximité de cette installation, une décharge destinée à accueillir ses déchets ont été exploitées jusqu'en 1990 sur le territoire de la commune de Coquelles ; que, par un arrêté du 10 mars 2011, le préfet du Pas-de-Calais a mis en demeure la société Akzo Nobel de poursuivre sa remise en état en mettant en place un réseau de surveillance de la qualité des eaux souterraines ; que, par un jugement du 21 mars 2014, le tribunal administratif de Lille a annulé cet arrêté ; que, par un arrêt du 7 avril 2016, contre lequel le ministre chargé de l'environnement se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté son appel contre ce jugement ;

2. Considérant qu'en vertu des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, reprises aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement, dans leur rédaction alors en vigueur, l'obligation de remise en état du site prescrite par les articles R. 512-39-1 et suivants du même code pèse sur le dernier exploitant ou son ayant droit ; que le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation n'est pas, en cette seule qualité, débiteur de cette obligation ; qu'il n'en va autrement que si l'acte par lequel le propriétaire a acquis le terrain d'assiette a eu pour effet, eu égard à son objet et à sa portée, en lui transférant l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation concernée, de le substituer, même sans autorisation préfectorale, à l'exploitant ;

3. Considérant, par ailleurs, que, en l'absence des producteurs ou autres détenteurs connus des déchets déposés sur un site industriel, le propriétaire du terrain, s'il ne peut en cette seule qualité être soumis à des obligations de remise en état au titre de la police des installations classées, peut, le cas échéant, être regardé comme le détenteur des déchets, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, et être de ce fait assu-

jetti à l'obligation de les éliminer, au titre de la police des déchets, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ou s'il ne pouvait ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces déchets et, d'autre part, que la personne ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas ou plus en mesure de satisfaire à ses obligations ; qu'il en résulte que le propriétaire d'un ancien site industriel peut être tenu, dans les conditions et limites qui viennent d'être rappelées, d'éliminer les déchets présents sur le site, au titre de la police des déchets ;

Sur l'application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement :

4. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué, qui sont exemptes de dénaturation, que la société Soie artificielle de Calais, dénommée en 1935 Société Les Filés de Calais devenue, après fusion avec la société Courtaulds France, en 1965, la société Courtaulds SA et, ultérieurement, Courtaulds Fibres SA, a exploité, sur le territoire de la commune de Coquelles, en vertu d'un arrêté préfectoral du 2 août 1988, jusqu'au 20 juillet 1990, une usine de fabrication de fibres synthétiques et artificielles et de fabrication de sulfure de carbone, ainsi que, sur une parcelle voisine, une décharge destinée à accueillir les déchets du site de production ; que la cour a également relevé que la déclaration de cessation d'activités avait été déposée en préfecture le 7 février 1991 et qu'ainsi, Courtaulds Fibres SA devait être regardée comme le dernier exploitant de ce site ; qu'elle a encore relevé que le site, qui appartenait, à la date de la déclaration de cessation d'activités, à la société Courtaulds Fibres SA, avait été cédé, le 30 mars 1991, à une filiale du groupe Courtaulds France, la société Courtimmo SA, cette dernière société ayant cédé, par un acte du 30 octobre 1997, les parcelles cadastrées section B numéros 402 et 403, sur lesquelles se trouvait la décharge, à la SARL Pontimmo, autre filiale du même groupe ; qu'enfin, elle a relevé que la société Courtaulds Fibres SA était devenue en 1996 la société par actions simplifiée (SAS) Courtimmo Holding et que, par un acte du 30 mars 1997, les actions que la société Courtaulds France détenait dans le capital de cette SAS avaient été cédées à une société n'appartenant pas au groupe Courtaulds, la société Creanor SARL ; que la cour a déduit de ces constatations qu'en rachetant, le 3 juillet 1998, le groupe Courtaulds France, le groupe britannique Akzo Nobel avait acquis non pas la SAS Courtimmo Holding, qui n'en faisait plus partie, mais la SARL Pontimmo, propriétaire des parcelles sur lesquelles se trouvaient les déchets industriels produits par l'ancien exploitant et que la société Akzo Nobel UK Ltd, qui appartient au groupe Akzo Nobel, d'ailleurs qualifiée par l'arrêté préfectoral attaqué de « *propriétaire* », n'était pas le dernier exploitant de la décharge ni son ayant droit ; que la cour a également jugé que si, par un courrier du 30 novembre 1998, le groupe Akzo Nobel a fait connaître au préfet que « *AKZO Nobel UK a acquis le groupe Courtauld plc (...)* » et que « *Akzo Nobel devient ainsi le propriétaire des anciennes décharges du site Courtaulds à Coquelles et par conséquent des servitudes y afférant* », une telle déclaration ne pouvait être regardée comme un acte par lequel le groupe Akzo Nobel ou l'une de ses sociétés se serait substitué à l'ancien exploitant ;

5. Considérant que le ministre soutient, en premier lieu, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la société Akzo Nobel ne pouvait être regardée comme le dernier exploitant de la décharge, sans rechercher quel était l'ayant droit du dernier exploitant ; que ce moyen ne peut toutefois qu'être écarté, dès lors qu'il appartenait seulement à la cour de déterminer, comme elle l'a fait, si la société Akzo Nobel UK Ltd était le dernier exploitant ou son ayant droit ou si elle avait seulement acquis le terrain d'assiette ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en jugeant que la société Akzo Nobel UK Ltd n'était pas débitrice de l'obligation de remise en état du site, dès lors qu'elle n'était que le propriétaire des parcelles en cause, qu'aucune autorisation préfectorale de changement d'exploitation du site n'était intervenue, que le courrier du 30 novembre 1998 du groupe Akzo Nobel relatif à l'acquisition des anciennes décharges du site Courtaulds à Coquelles ne pouvait être regardé comme un acte par lequel le groupe ou l'une de ses sociétés se serait substitué à l'ancien exploitant, enfin que l'administration ne pouvait se prévaloir du contrat de vente de droit privé conclu par la société Courtimmo SA avec la SARL Pontimmo, acquéreur des terrains, la cour a fait une exacte application des règles rappelées au point 3 ; que l'arrêt attaqué, qui est suffisamment motivé, n'est entaché d'aucune dénaturation des pièces du dossier ;

Sur l'application de la législation sur les déchets :

7. Considérant que, contrairement à ce que soutient le ministre, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant que, par l'arrêt litigieux du 10 mars 2011, le préfet du Pas-de-Calais avait entendu prescrire la poursuite de la remise en état du site de Coquelles en application de la police des installations classées ; qu'elle n'a commis aucune erreur de droit en jugeant, sans exclusion, au demeurant, que le propriétaire d'un ancien site industriel puisse être tenu de procéder à l'élimination des déchets qui s'y trouvent, que l'obligation de remise en état en cause ne relevait pas de la police des déchets ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi du ministre chargé de l'environnement doit être rejeté ;

au logement et à un urbanisme rénové¹, qui a instauré un régime de police propre aux sols pollués dans le Code de l'environnement². Le Conseil d'État a donc laissé de côté ce nouveau régime de responsabilité que la loi fait peser, « à titre subsidiaire », sur « le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués »³. Dans sa décision, la Haute Juridiction n'a pas non plus tenu compte de l'article L. 512-21 du code de l'environnement, qui permet au propriétaire de se substituer volontairement à l'exploitant, avec son accord, pour réaliser les travaux de remise en état en fonction de l'usage qu'il envisage pour le terrain concerné⁴. Il faut dire que ces dispositions étaient inapplicables *ratione temporis* aux faits de l'espèce et qu'au demeurant, la société requérante n'en avait pas sollicité le bénéfice devant les juges du fond⁵.

Le Conseil d'État n'en rappelle pas moins dans la stricte lignée de la jurisprudence sur l'article L. 541-2 du code de l'environnement (CE, 26 juillet 2011, n° 328651 ; CE, 24 octobre 2014, n° 361231), qu'« en l'absence des producteurs ou autres détenteurs connus des déchets déposés sur un site industriel, le propriétaire du terrain, s'il ne peut en cette seule qualité être soumis à des obligations de remise en état au titre de la police des installations classées, peut, le cas échéant, être regardé comme le détenteur des déchets, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, et être de ce fait assujéti à l'obligation de les éliminer, au titre de la police des déchets, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ou s'il ne pouvait ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces déchets et, d'autre part, que la personne ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas ou plus en mesure de satisfaire à ses obligations ; qu'il en résulte que le propriétaire d'un ancien site industriel peut être tenu, dans les conditions et limites qui viennent d'être rappelées, d'éliminer les déchets présents sur le site, au titre de la police des déchets ».

Mais le retrait des déchets et leur police dont l'article L. 541-4-1 exclut son application aux « sols non excavés » n'épuise pas l'obligation administrative de remise en état propre au droit des installations classées qui seul permet à l'administration d'imposer le traitement des terres polluées encore incorporées, pour poser la question de la définition des contours de « l'exploitant » par rapport à celle de propriétaire ; exploitant, que la police des ICPE a pour particularité de désigner comme unique débiteur de cette obligation.

C'est à ce titre que l'arrêt Akzo Nobel UK Ltd doit retenir l'attention des professionnels du droit et du secteur de l'immobilier, par la

COMMENTAIRE



David Deharbe,

Avocat Associé

et **Yann Borrel,**

Avocat of Counsel, Green Law Avocats

Les juges du Palais Royal n'ont pas eu la prétention de régler la totalité des hypothèses dans lesquelles les propriétaires de sites industriels en exploitation ou anciennement exploités au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont tenus de les dépolluer. En effet, l'arrêt a été rendu sous l'empire des textes applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014 relative à l'accès

1. cf. Loi n° 2014-366, J.O.R.F. n°0072 du 26 mars 2014, p. 5809.

2. cf. P. Billét, *La réhabilitation des sites pollués en droit public : certitudes sur quelques incertitudes*, in Droit des sites et sols pollués, p. 55 et s., l'Harmattan ; J.-P. Boivin et A. Souchon, *Les sols pollués dans la loi ALur : vers le printemps d'une nouvelle police ?*, La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 19, 9 Mai 2014, act. 575.

3. cf. C. env., art. L. 556-3 et pour une première application de cet article par le Conseil d'État : CE 12 juillet 2017, req. n° 406327.

4. cf. A. Souchon, *Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état*, BDEI, Suppl. au n° 54, 1^{er} décembre 2014, p. 33 ; B. Wertenschlag, *La procédure du « tiers intéressé » : un passage obligé pour les aménageurs*, AJDI 2016, p.397.

5. C'est ce que la cour administrative d'appel de Douai, saisie du litige, a jugé au considérant n° 8 de son arrêt (CAA Douai 7 avril 2016, req. n° 14DA00893).

mise au point qu'il s'efforce d'opérer dans une matière controversée et peu lisible en jurisprudence, comme en doctrine.

L'apport essentiel de l'arrêt réside dans la résurgence, en droit des installations classées, d'une hypothèse de responsabilité du propriétaire à valeur d'exception que l'on avait cru abandonnée dans le dernier état de la jurisprudence du Conseil d'État. Dans cette hypothèse, le propriétaire d'un site industriel acquiert la qualité de débiteur de l'obligation de remise en état au titre de la police des ICPE par le seul effet du contrat d'acquisition du site, alors même qu'il n'a pas obtenu d'autorisation de changement d'exploitant et qu'il n'est pas non plus l'ayant droit de l'exploitant. La résurgence de cette hypothèse aux contours mal définis aura sans doute pour effet d'amplifier l'inquiétude des propriétaires de sites industriels dès lors qu'elle semble reposer sur une appréciation *in concreto* du fait d'exploitation.

En l'espèce, une société du groupe Courtaulds avait exploité à Coquelles une usine de fabrication de fibres, ainsi que, sur une parcelle voisine, une décharge destinée à accueillir les déchets du site de production. Après avoir déposé une déclaration de cessation d'activité en février 1991, l'ancien exploitant a cédé la totalité du site à une filiale du groupe Courtaulds qui, à son tour, a cédé le terrain d'assiette de la décharge à une autre filiale du même groupe (la société Pontimmo). Entre-temps, en mars 1997, les actions que la société mère détenait dans le capital de l'ancien exploitant ont été cédées à une société n'appartenant pas au groupe Courtaulds.

La cour administrative d'appel de Douai a jugé qu'en rachetant, en 1998, le groupe Courtaulds, le groupe Akzo Nobel UK avait acquis, non pas l'ancien exploitant, mais la société Pontimmo, qui était seulement propriétaire du terrain d'assiette de la décharge. La cour en a déduit que la société Akzo Nobel UK n'était pas débitrice de l'obligation de remise en état du site, dès lors qu'elle n'était pas le dernier exploitant de la décharge ou l'ayant droit de celui-ci⁶. Dans sa décision, le Conseil d'État a validé le raisonnement de la cour et rejeté le pourvoi du Ministre. À cette occasion, la Haute Juridiction s'est efforcée de synthétiser les conditions de mise en jeu de la responsabilité du propriétaire d'un terrain industriel d'une part, au titre de la police des ICPE⁷ (celles-ci uniquement seront examinées dans le présent commentaire) et d'autre part, au titre de la police des déchets⁸.

Au considérant n° 2 de son arrêt, le Conseil d'État a rappelé le principe qu'il a énoncé selon lequel le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation d'une ICPE, n'est pas, en cette seule qualité, le débiteur de l'obligation de remise en état (I.). Il a ensuite concédé une exception à ce principe, lorsque « l'acte par lequel le propriétaire a acquis le terrain d'assiette a eu pour effet, eu égard à son objet et à sa portée, en lui transférant l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation concernée, de le substituer, même sans autorisation préfectorale, à l'exploitant » :

« L'apport essentiel de l'arrêt réside dans la résurgence, en droit des installations classées, d'une hypothèse de responsabilité du propriétaire à valeur d'exception que l'on avait cru abandonnée dans le dernier état de la jurisprudence du Conseil d'État. »

ce faisant, le Conseil d'État a fait ressurgir une hypothèse de responsabilité du propriétaire que l'on avait cru avoir été abandonnée dans le dernier état de sa jurisprudence (II.).

I. LE PRINCIPE : L'ABSENCE DE RESPONSABILITÉ DU PROPRIÉTAIRE

Si la législation des ICPE s'applique expressément aux installations « exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée », il ne faut pas perdre de vue que les textes qui définissent la procédure de remise en état visent systématiquement « l'exploitant »⁹ et ce, que l'installation ait été exploitée sous le régime de l'autorisation¹⁰, de la déclaration¹¹ ou encore, de l'enregistrement¹².

Par ailleurs, il est acquis de longue date dans la jurisprudence du Conseil d'État que la remise en état pèse sur le dernier exploitant de l'installation¹³. Cependant, dans l'hypothèse d'une défaillance du dernier exploitant, l'administration a, durant les années 1990-2000 et dans un souci de protection des deniers publics, tenté de mettre en cause la responsabilité des propriétaires de sites ayant accueilli des ICPE, alors même que ces derniers n'avaient pas exploité lesdites installations.

Bien que la Haute Juridiction ait clairement posé le principe selon lequel le propriétaire d'un immeuble, donné à bail à un exploitant d'ICPE, ne peut, « en sa seule qualité de propriétaire », être tenu d'en assurer la remise en état¹⁴, certaines cours n'en ont pas moins considéré qu'il incombait au propriétaire d'un bien qui avait été le siège de l'exploitation d'une ICPE de prendre à sa charge les obligations de remise en état de ce bien en sa qualité de « détenteur de l'installation » au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, « à défaut d'exploitant présent et solvable »¹⁵.

On se souvient que l'Assemblée du Conseil d'État a mis fin à la controverse suscitée par ce courant jurisprudentiel en jugeant dans son arrêt *Société Alussuisse Lonza France* que « l'obligation

9. Précisons que l'article L. 512-21 du code de l'environnement, qui définit la procédure de remise en état par le « tiers intéressé », vise à la fois « le dernier exploitant » et ce tiers. Les conditions de mise en œuvre de cette procédure ne sont pas exposées dans le présent commentaire.

10. cf. décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, art. 34-1 (ancien) ; C. env., art. R. 512-39-1.

11. cf. décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, art. 34-1 (ancien) ; C. env., art. R. 512-66-1.

12. cf. C. env., art. R. 512-46-25.

13. cf. CE 11 avril 1986, *ministère de l'Environnement c. Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, rec. Lebon, p. 89.

14. cf. CE 21 février 1997, *société civile immobilière « Les Peupliers »*, req. n° 160250, mentionné dans les tables du recueil Lebon, *Rev. jur. env.* 1997, p. 582 ; *Dr. env. avr.* 1997, p. 5, note E. Carlier.

15. cf. CAA Lyon 10 juin 1997, *Zoegger*, req. n° 95LY01435, mentionné dans les tables du recueil Lebon, *Rev. jur. env.* 1997, p. 582 ; *Dr. env.* n° 51, sept. 1997, p. 9, note G. Fontebonne – CAA Douai 8 mars 2000, *Sylvie Benchetrit*, req. n° 96DA00721, *Dr. env.* n° 81, p. 12, note L. Chabanne-Pouzynin ; Jurisprudence commentée de la CAA de Douai (sous la direction de Jean-Pierre Baralle), *Bulletin* n° 1, Faculté de droit de Douai, rubrique environnement, p. 119, comm. D. Deharbe – CAA Douai 4 mai 2000, *SCI Courtois*, req. n° 96DA01056, *Dr. env.* n° 81, p. 12, note L. Chabanne-Pouzynin ; M. Baucumont, *Vers un principe pollué-payeur ? La mise en danger des acquéreurs et loueurs de sols pollués*, BDEI 2000, n° 1, p. 30 ; C. Huglo, *Les évolutions récentes du droit de la responsabilité du fait des sols contaminés par une activité industrielle*, *Gaz. Pal.* 8 et 9 oct. 1999, p. 12.

6. cf. CAA Douai 7 avril 2016, req. n° 14DA00893, précité.

7. cf. considérants n° 2 et n° 4 à 6 de l'arrêt.

8. cf. considérants n° 3 et n° 7 de l'arrêt.

de remise en état du site (...) pèse sur l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit ; que lorsque l'exploitant ou son ayant droit a cédé le site à un tiers, cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui en qualité d'exploitant »¹⁶. Et comme le Commissaire du gouvernement Mattias Guyomar l'a indiqué dans ses conclusions rendues sur cet arrêt, « 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, le débiteur »¹⁷.

Certes, dans cette même décision, la formation d'Assemblée a également mentionné le cas de la « détention du bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation » en considérant que « les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis-à-vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer ». Mais, selon les anciens responsables du service de documentation du Conseil d'État, cette rédaction signifie tout au plus que « le préfet à qui il incomberait soit de prendre d'office les mesures nécessaires à la remise en état d'un site aux frais de l'ancien exploitant si ce dernier reste inerte et que le délai de trente ans n'est pas expiré, soit de prendre de telles mesures aux frais de l'État après l'expiration de ce délai, devrait pouvoir accéder au site et y faire procéder aux travaux nécessaires sans que le propriétaire puisse s'y opposer. Le détenteur n'a donc pas d'autre obligation celle de laisser faire (...) »¹⁸. En d'autres termes, la détention de l'installation n'implique pas nécessairement l'exploitation de celle-ci et le détenteur de celle-ci ne peut se voir imposer la remise en état que s'il s'avère, au demeurant, exploitant de l'installation¹⁹.

Le Conseil d'État a, par la suite, confirmé que la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site ne pouvait être légalement imposée au détenteur d'un bien qui n'a pas la qualité d'exploitant, d'ayant droit de l'exploitant ou qui ne s'est pas substitué à lui en qualité d'exploitant²⁰. Et dans l'arrêt *Progalva*, certes inédit au Lebon, il a souligné que les dispositions du code de l'environnement qui restreignent les débiteurs de l'obligation de remise en état aux catégories précédemment énumérées ne sont contraires ni à l'article 2 de la Charte de l'environnement selon lequel toute personne a le

devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, ni à l'article 4 de cette même Charte, selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement²¹.

« Le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation n'est pas le débiteur de l'obligation de remise en état s'il n'a pas la qualité de dernier exploitant ou d'ayant droit de celui-ci. »

Sous cet angle, l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd* s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil d'État en ce qu'il précise que « le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation n'est pas, en cette seule qualité, débiteur de [l'obligation de remise en état] ». Autrement dit, le propriétaire du terrain d'assiette de l'exploitation n'est pas le débiteur de

l'obligation de remise en état s'il n'a pas la qualité de dernier exploitant ou d'ayant droit de celui-ci. On ne peut qu'approuver cette mise au point de nature rédactionnelle au considérant n° 2 de l'arrêt.

II. L'EXCEPTION AU PRINCIPE : LA RESPONSABILITÉ DU PROPRIÉTAIRE EN CAS DE SUBSTITUTION SANS TRANSFERT DU TITRE

Il ne faut pas s'y tromper : l'apport essentiel de l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd* réside dans l'exception que le Conseil d'État a, sans que Madame la Rapporteuse public Julie Burguburu l'y ait invité²², concédée au principe selon lequel le propriétaire ne fait pas partie de la catégorie des débiteurs de l'obligation de remise en état. Précisément, cette exception s'applique lorsque « l'acte par lequel le propriétaire a acquis le terrain d'assiette a eu pour effet, eu égard à son objet et à sa portée, en lui transférant l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation concernée, de le substituer, même sans autorisation préfectorale, à l'exploitant » (cf. considérant n° 2 de l'arrêt). Un lecteur hâtif sera tenté de penser que le Conseil d'État a fait émerger un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état, en la personne du propriétaire pris ès qualités et en dehors de toute notion de « détention de l'installation ».

Au contraire, il nous semble qu'il faille y voir une simple clarification de la notion de « substitution d'exploitant » que le Conseil d'État a utilisée dans son arrêt *Société Alussuisse Lonza France* précité²³. Si la Haute Juridiction a jugé dans cet arrêt que « lorsque l'exploitant ou son ayant droit a cédé le site à un tiers, cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui en qualité d'exploitant », elle n'a pas pris le soin, en revanche, de qualifier la substitution d'exploitant.

Or dans le dernier état de sa jurisprudence précédant l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd*, le Conseil d'État avait jugé que l'obligation de remettre en état le site d'une installation classée qui a fait l'objet d'une autorisation pèse sur l'exploitant, lequel doit s'entendre comme le titulaire de cette autorisation, et que le changement d'exploitant est soumis à une procédure d'autorisation préfec-

16. cf. CE 8 juillet 2005, *Société Alussuisse Lonza France*, req. n° 247976, M. Guyomar, BDEI 2005, n° 4, p. 15-18. Ce considérant de principe s'inspire de la formulation qui a été utilisée dans l'arrêt *Société Sofiservice* (CE 10 janvier 2005, req. n° 252307, mentionné dans les tables du recueil Lebon, concl. Y. Aguila, BDEI, n° 3, 1^{er} juillet 2005).

17. cf. <https://leclubdesjuristes.com/p-content/uploads/2009/09/Conclusions-Alussuisse.pdf>, M. Guyomar6.

18. cf. C. Landais et F. Lenica, *L'obligation de remise en état à la charge des exploitants d'installations classées*, AJDA 2005, p. 1829.

19. cf. D. Deharbe et M. Gros, *Prescrire la Dépollution*, Dr. env. oct. 2005, p. 219.

20. cf. CE 23 mars 2011, n° 325618, *SA Progalva*, req. n° 325618.

21. cf. CE 23 mars 2011, n° 325618, *SA Progalva*, précité.

22. Nous remercions vivement Madame la Rapporteuse public Julie Burguburu pour la communication de ses conclusions sur cet arrêt.

23. cf. CE 8 juillet 2005, *Société Alussuisse Lonza France*, req. n° 247976, précité.

torale²⁴. Et il convient de rappeler que la substitution d'exploitant doit être subordonnée, pour les installations visées à l'article R. 516-1 du même code, à l'autorisation donnée par le Préfet et pour les autres installations, à l'accomplissement des formalités déclaratives prévues à l'article R. 512-68 du code de l'environnement. Des commentateurs en avaient alors assez logiquement déduit qu'en présence, pour une même installation, d'un exploitant en titre et d'un exploitant de fait, « *le Conseil d'État semblerait désormais s'orienter vers la responsabilité du seul exploitant en titre* »²⁵. Mais ainsi que ces commentateurs l'avaient également relevé, il n'en a pas toujours été ainsi dans la jurisprudence du Conseil d'État.

En effet, dès 1997, dans son arrêt *Wattelez*, le Conseil d'État a semblé apprécier *in concreto* le fait d'exploitation en jugeant qu'un nouvel exploitant s'était substitué à l'ancien exploitant par l'acquisition de la totalité de son fonds de commerce et la passation d'un bail portant sur la totalité des immeubles pour lui permettre d'exploiter l'usine, alors même que l'acquéreur du fonds de commerce n'avait pas adressé de déclaration de changement d'exploitant à l'administration, ce que la cour administrative d'appel de Bordeaux avait relevé dans son arrêt, sans pour autant être censurée par le juge de Cassation²⁶. Le Conseil d'État a, par la suite, qualifié de substitution d'exploitation, l'occupation par une société de l'installation et la poursuite de l'activité, nonobstant le fait qu'elle n'avait pas sollicité le transfert de l'autorisation d'exploiter auprès de l'administration²⁷. En revanche, le Conseil d'État a refusé de procéder à cette qualification lorsque la substitution d'exploitation avait été seulement temporaire²⁸. Ainsi que M. Baucomont l'a souligné, « *cette approche bien plus classique, et bien plus limitative aussi, impose aussi bien le recours à des identifications souvent complexes, lorsqu'il s'agit de qualifier une substitution, et le maniement récurrent des éléments de fait* »²⁹.

L'apport essentiel de l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd* réside ainsi dans la résurgence de cette hypothèse de responsabilité du propriétaire à valeur d'exception : le propriétaire d'un site industriel acquiert la qualité de débiteur de l'obligation de remise en état au titre de la police des ICPE par le seul effet du contrat d'acquisition du site, « *eu égard à son objet et à sa portée* », alors même qu'il n'a pas obtenu d'autorisation de changement d'exploitant et qu'il n'est pas non plus l'ayant droit de l'exploitant.

Il est permis de penser que cette solution ne vaut pas simplement en cas d'omission de la part de l'acquéreur de solliciter le transfert du titre d'exploitation à son profit ou encore en cas de noti-

fication d'une décision préfectorale de refus d'autorisation de changement d'exploitant, en raison de l'insuffisance de ses capacités techniques et financières, par exemple³⁰. Bien que l'arrêt ne mentionne pas l'absence d'accomplissement des formalités déclaratives de changement d'exploitant, cette solution nous semble également applicable, lorsque le changement d'exploitation n'est pas soumis à autorisation préfectorale mais à la simple formalité déclarative de l'article R. 512-68 du code de l'environnement. Cela étant, cette hypothèse de responsabilité à valeur d'exception nous semble devoir s'appliquer dans des cas somme toute assez rares car impliquant la cession d'un site industriel, c'est-à-dire des éléments mobiliers et immobiliers permettant la poursuite d'exploitation et pas seulement, du terrain d'assiette de l'exploitation.

Quoi qu'il en soit, l'application de cette exception jurisprudentielle oblige le juge à apprécier les effets et la portée d'un acte de vente de droit privé pour identifier le débiteur de l'obligation de remise en état. Pour autant, il serait erroné d'en déduire que la solution de l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd* a mis un terme à la jurisprudence du Conseil d'État, à laquelle la Cour de Cassation s'est rangée, selon laquelle l'exploitant ne peut invoquer des stipulations contractuelles pour se décharger de l'obligation de remise en état³¹. En effet, dans la décision commentée, le Conseil d'État a jugé qu'en l'espèce, la cour administrative d'appel de Douai n'avait pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'administration ne pouvait pas se prévaloir du contrat de vente du site industriel pour mettre à la charge de la société *Akzo Nobel UK Ltd* l'obligation de remise en état³². Cette appréciation entre apparemment en contradiction avec la possibilité reconnue dans le même arrêt de considérer que le propriétaire s'est substitué à l'exploitant eu égard à l'objet et à la portée de l'acte d'acquisition...

Au-delà de cette apparente contradiction, le Conseil d'État a peut-être entendu signifier que l'acquéreur d'un site industriel ne pourrait sans doute pas s'exonérer de sa responsabilité en se bornant à faire stipuler dans le contrat d'acquisition qu'il n'entend pas reprendre l'exploitation de l'installation, dès lors qu'« *eu égard à son objet et à sa portée* », ce contrat aurait, *de facto*, pour effet de le substituer à l'ancien exploitant. Quoi qu'il en soit, l'arrêt *Akzo Nobel UK Ltd* rend d'autant plus nécessaire la rédaction de clauses de garanties de passif environnemental dans le contrat de vente d'un site industriel si l'acquéreur de ce site entend se prémunir contre les conséquences financières d'une éventuelle demande de remise en état par l'administration.

D.D. et Y.B.

24. cf. CE 29 mars 2010, *Communauté de communes de Fécamp*, req. n° 318886, concl. Guyomar BDEI n° 27, 1^{er} mai 2010 ; CE 6 décembre 2012, *société Arcelormittal France*, req. n° 333977.

25. J.P. Boivin et F. Defradas, *Sites et sols pollués, outils juridiques, méthodologiques et financiers*, 2^{ème} édition, Ed. Le Moniteur, 2013, p. 110.

26. cf. CE 21 février 1997, *Wattelez*, req. n° 160787, commentaire D. Deharbe, *Le droit de l'environnement industriel : 10 ans de jurisprudence*, Litec 2002, p. 185 ; cf. également : CAA Lyon 5 février 2002, req. n° 94LY20802 et 98LY00464.

27. cf. CE 3 décembre 2003, *société Podelval*, req. n° 236901.

28. cf. CE 8 septembre 1997, *Serachrom*, req. n° 121904 ; CE 23 mars 2011, n° 325618, *SA Progalva*, préc.

29. cf. M. Baucomont, *La qualité d'exploitant d'installation classée : ombres et lumière*, BDEI 2012 p. 42.

30. cf. C. env., art. L. 516-1 et R. 516-1.

31. cf. Cass., civ. 3^{ème}, 16 mars 2010, *Rhodia Chimie*, pourvoi n° 08-21507 ; CE 24 mars 1978, *société « la Quinoléine et ses dérivés »*, rec. Lebon, p. 155 ; CE 11 avril 1986, *ministère de l'Environnement c. Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, précité ; CE 3 février 2017, *société SENIM*, req. n° 390437.

32. cf. considérant n° 6 de l'arrêt commenté.