

SOLS POLLUÉS

Quelle indemnité d'expropriation ?

L'ESSENTIEL

■ Indemnité d'éviction

L'indemnité allouée à l'occupant d'un terrain pollué ne peut être ni réduite à la demande de l'expropriant en raison de la pollution, ni augmentée à la demande de l'occupant tenu de dépolluer le site à la suite de son éviction.

■ Indemnité de dépossession

Dans certains cas, l'indemnité allouée au propriétaire peut en revanche être diminuée du fait de l'existence d'une pollution.

■ Difficultés d'évaluation

Des difficultés particulières surviennent dans la détermination du montant de l'indemnité de dépossession en présence d'une pollution.

UNE ANALYSE DE
Isabelle Piquemal et Bernard Galdin-Gastaud,
avocats à la cour

Les opérations d'aménagement sont fréquemment réalisées sur des friches industrielles polluées. Lorsqu'elles s'accompagnent de procédures d'expropriation, la question de l'incidence des pollutions sur les indemnités d'expropriation peut se poser.

La jurisprudence intervenue sur ce point n'est pas aisée à appréhender et la Cour de cassation n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer explicitement sur certains aspects importants. Toutefois, son arrêt rendu le 22 septembre 2010 conduit à proposer l'une des grilles plausibles de lecture de cette jurisprudence (I). Les difficultés qui se posent aux juges pour déterminer le montant de ces indemnités doivent également être évoquées (II).

I. L'incidence d'une pollution sur les indemnités d'expropriation

Au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation, et même si les décisions de certaines juridictions du fond sont plus nuancées, une

pollution n'a pas la même incidence sur l'indemnité attribuée à l'occupant (A) et sur celle allouée au propriétaire (B).

A- L'absence d'incidence sur l'indemnité d'éviction

Le 31 octobre 2001, la haute juridiction a rendu un arrêt de principe au visa de l'article L.13-8 du Code de l'expropriation. Cet article prévoit que lorsque des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation sont soulevées, le juge détermine le montant à retenir indépendamment de ces difficultés. La cour a en effet jugé que « la remise en état par son exploitant du site d'une installation classée mise à l'arrêt définitif constitue une difficulté étrangère à la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation du propriétaire du fonds de commerce... » (1). Elle a ainsi fait application du principe de l'indépendance des législations.

À NOTER
Selon la Cour de cassation, les obligations de remise en état prévues par la législation relative aux installations classées n'interfèrent pas avec la fixation de l'indemnité d'éviction revenant à l'occupant.

D'après cet arrêt, les obligations de remise en état prévues par la législation relative aux installations classées n'interfèrent pas avec la fixation de l'indemnité d'éviction revenant à l'occupant. Le juge n'a pas à tenir compte du coût de dépollution dans la fixation de l'indemnité, puisque les conditions de mise en œuvre de cette dépollution et son coût sont déterminés par une autre législation. L'indemnité d'éviction doit couvrir l'intégralité du préjudice commercial subi par l'occupant sans pouvoir être frappée par un abattement pour pollution. Cette position n'a pas été remise en cause par les décisions intervenues ultérieurement et elle était déjà exprimée dans un arrêt du 11 juillet

2001 (2) qui visait le cas d'un propriétaire exploitant d'une installation classée. La Cour de cassation avait en effet indiqué que « dès lors qu'il était établi et non contesté que la société Arbel avait l'obligation de dépolluer et en assurait la charge financière, il n'y avait pas à opérer de réduction de prix en considération du caractère pollué ou non des terrains expropriés ».

À NOTER
L'objet de l'indemnité d'éviction est très précis et limité : celle-ci est destinée à couvrir le seul préjudice matériel, direct et certain subi par l'occupant dans son activité, du fait de son éviction.

Par la suite, la formulation que la Cour de cassation a retenue dans deux arrêts rendus en janvier et mars 2003 (3) a jeté un trouble sur la question et a pu laisser penser à un revirement de jurisprudence. Dans ces deux affaires, la cour a pris soin de souligner qu'il n'était pas soutenu devant la cour d'appel que les activités exploitées par les occupants relevaient de la législation relative aux installations classées. Elle a ensuite précisé qu'à supposer que les terrains en cause soient effectivement affectés d'une pollution, celle-ci ne pourrait justifier une réduction de l'indemnité d'éviction, mais uniquement une réduction de celle revenant au propriétaire. Certains ont alors estimé que, par ces deux arrêts, la Cour de cassation était revenue sur sa position, considérant désormais que la pollution d'un site est de nature à diminuer la valeur des indemnités allouées par la juridiction de l'expropriation (4).

Une autre lecture de ces arrêts est permise. Il est d'abord important de noter que dans ces deux affaires, la Cour de cassation a préalablement rappelé le principe de l'indépendance des législations en soulignant qu'« il n'était pas soutenu que la société [...] exploitait dans les lieux loués une installation soumise » à la police des installations classées. Elle a simplement ajouté que si la pollution peut avoir un impact, dans l'hypothèse d'un occupant non soumis à la législation sur les installations classées, c'est uniquement sur l'indemnité de dépossession due au propriétaire et non sur celle due à l'occupant. Ce faisant, la Cour de cassation n'est pas revenue sur sa position mais a affiné sa propre jurisprudence, en distinguant cette fois les deux indemnités, celle d'éviction et celle de dépossession.

Il résulterait donc plutôt des décisions ci-dessus que l'indemnité d'éviction de l'occupant n'est pas affectée par l'éventuelle pollution du site sur lequel celui-ci était installé, que cet occupant soit l'exploitant d'une activité relevant de la législation relative aux installations classées ou non.

Dans la première hypothèse, l'exploitant devra de toute façon assumer la charge de la dépollution au titre d'une législation distincte. Dans la seconde, à défaut d'obligation légale de remise en état résultant du droit des installations classées et pesant sur l'exploitant, c'est le propriétaire qui assumera la charge de la pollution en voyant son indemnité réduite, faculté lui étant réservée de rechercher la responsabilité de l'exploitant pour que celui-ci l'indemnise du préjudice subi. Cette ligne jurisprudentielle finalement constante et fondée sur le principe de l'indépendance des législations a été récemment confirmée dans un arrêt du 22 septembre 2010 (5). Dans cette espèce, la société SIAG, expropriée et relevant de la législation relative aux installations classées, développait une argumentation tendant à établir que le coût de dépollution trouvait son origine dans l'expropriation et qu'il devait en être tenu compte dans la fixation de l'indemnité. Elle sollicitait donc une augmentation de son indemnité. La cour a alors rappelé que l'obligation de dépollution trouve sa source non dans la procédure d'expropriation, mais dans les conditions d'exploitation d'une installation classée, lesquelles relèvent d'une législation spécifique, et qu'il n'y avait donc pas lieu de faire intervenir le coût de dépollution dans la fixation de l'indemnité.

Si, dans un premier temps, la Cour de cassation a précisé que l'indemnité d'éviction ne saurait être réduite du fait de la présence d'une pollution, elle a indiqué, par cette nouvelle décision, que l'indemnité ne saurait davantage être augmentée dans l'hypothèse où l'occupant doit ainsi dépolluer le site dans

le cadre de la cessation de son activité causée par l'expropriation.

L'indemnité d'éviction a un objet précis et limité qui ne saurait être affecté dans un sens ou dans l'autre en présence d'une pollution : couvrir le seul préjudice matériel, direct et certain subi par l'occupant dans son activité, du fait de son éviction.

B- Incidence éventuelle sur l'indemnité de dépossession

Une distinction paraît être faite par la Cour de cassation à l'occasion des arrêts évoqués précédemment. Lorsque la législation relative aux installations classées n'est pas applicable, l'indemnité du propriétaire peut être réduite du fait de la pollution. Il est donc possible d'en déduire qu'a contrario l'indemnité de dépossession ne peut être réduite du fait d'une pollution lorsque la législation relative aux installations classées est applicable. Si telle est bien la distinction qu'il faut retenir, alors celle-ci est parfaitement cohérente avec l'ensemble de la jurisprudence administrative et judiciaire visant le « propriétaire innocent » de sols pollués par des installations classées.

À NOTER
En cohérence avec la jurisprudence administrative et judiciaire, l'indemnité de dépossession ne peut être réduite du fait d'une pollution lorsque la législation relative aux installations classées est applicable.

Il ressort en effet d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat que le propriétaire ne peut pas, en sa seule qualité de propriétaire, être tenu pour responsable de la remise en état prévue par le droit des installations classées (6).

Cette jurisprudence a été confirmée par le Conseil d'Etat et par la cour administrative d'appel de Lyon (7) ; elle a été ultérieurement réaffirmée par un arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat (8). En ce sens encore, la Cour de cassation a, elle, souligné que l'obligation de remise en état est personnelle à l'explo-

(1) Cass. 3^e civ., 31 oct. 2001, « Sté Jefco », n°00-70.184, Bull. III, n°119 ; AJDI 2002, p.52, note A. Lévy.
(2) Cass. 3^e civ., 11 juill. 2001, « Cne Saint-Laurent-Blangy c/ Sté Arbel Fauvet Rail », n°00-70.116, AJDI, nov. 2001, p.900, note A. Lévy.
(3) Cass. 3^e civ., 29 janv. 2003, « Office habitat social Alfortville c/ Sté Recyclage 94 », n°02-70.004 ; 26 mars 2003, « Office habitat social Alfortville c/ Uzan », n°02-70.007, non publiés mais mentionnés dans le rapport annuel de l'année 2005 de la Cour de cassation, « L'innovation technologique ».

(4) Voir F. Lévy, « Les aménageurs et les terrains pollués par des activités industrielles », BDEI novembre 2010, p.46.
(5) « Voies navigables de France c/ SIAG », n°09-69050.
(6) CE 21 févr. 1997, « SCI Les Peupliers », req. n°160250 ; « Min. environnement c/ SA Wattelez », req. n°160787.
(7) CE 17 nov. 2004, « Sté Gale Archives », req. n°252514 ; CAA Lyon 9 mars 2004, « Sté Coopérative ouvrière production et revêtement électrolytique industriels », req. n°99LY01393.
(8) CE 8 juill. 2005, « Sté Alusuisse Lonza France », req. n°247976.

RÉFÉRENCES

- Code de l'expropriation, art. L.13-13, L.13-8
- Code de l'environnement, art. L.541-1 et s.

■ ■ ■ tant et non une obligation rattachée au terrain (9).

Le cas dans lequel la dépollution du terrain devrait être réalisée non sur le fondement du droit des installations classées mais sur celui du droit des déchets peut encore être évoqué ici (Code de l'environnement, art. L.541-1 et s.). Cette réglementation constitue une part croissante du droit des sols pollués et il n'est donc pas exclu qu'un occupant exproprié qui ne relèverait pas de la législation relative aux installations classées puisse en revanche être responsable de la pollution du terrain du fait de ses déchets. S'il se confirme que l'indemnité d'éviction de l'occupant n'est pas affectée par l'éventuelle pollution du site sur lequel il était installé, occupant exploitant d'une activité qui relève de la légis-

À NOTER

La Cour de cassation a posé le principe de l'interdiction de la prise en compte de l'usage futur du terrain pour fixer le montant de l'indemnité de dépossession.

lation relative aux installations classées ou non, alors l'indemnité d'éviction d'un occupant tenu de dépolluer le terrain au titre de la législation relative

aux déchets ne serait pas davantage diminuée de ce fait.

En revanche, le propriétaire « innocent » de ce terrain pollué par des déchets serait-il protégé comme le sont les propriétaires innocents de terrains pollués par des installations classées? Il est évidemment délicat de se prononcer sur ce point mais, au vu de l'état actuel de la jurisprudence portant sur des cas de terrains pollués et non soumis à la police des installations classées, il est permis d'en douter. Il a en effet déjà été jugé que le propriétaire d'un terrain pollué par des déchets peut se voir reconnaître la qualité de détenteur desdits déchets (10) et, à ce titre, se voir imposer des mesures de dépollution utiles (11).

La législation relative aux déchets lui permet ensuite de se retourner contre les responsables, mais il n'est pas protégé ab initio comme dans le cadre du régime des installations classées. En cas d'expropriation, il y a donc lieu de penser qu'il ne serait pas protégé comme le propriétaire du terrain d'assiette d'une installation classée et que son indemnité de dépossession pourrait être affectée par la présence de la pollution.

Restent à préciser les difficultés qui se posent au juge de l'expropriation lorsque la fixation des indemnités peut être ainsi affectée par l'existence d'une pollution.

II. Difficultés de prise en compte d'une pollution

Les juges de l'expropriation rencontrent plusieurs types de difficultés lorsqu'ils doivent prendre en compte l'existence d'une pollution dans la détermination du montant des indemnités. Deux cas de figure doivent être distingués.

Le premier est celui dans lequel l'usage du terrain doit être modifié postérieurement à l'expropriation. Lorsque ce changement d'usage implique une dépollution, le juge doit alors en principe refuser de se référer à cet usage futur tel que modifié (A).

Le second cas est celui dans lequel, quel que soit l'usage futur du site (usage actuel maintenu ou modifié), la pollution existante affecte la valeur du terrain au regard de son usage en cours. Dans ce cas, le juge doit choisir un taux d'abattement, tout en respectant le principe de réparation intégrale du préjudice (B). Enfin, des demandes particulières peuvent être soumises au juge en cas de révélation tardive d'une pollution (C).

A- Interdiction de prise en compte de l'usage futur du terrain

Par un arrêt en date du 10 mai 1984, la Cour de cassation a posé le principe de l'interdiction de la prise en compte de l'usage futur du terrain pour fixer le montant de l'indemnité de dépossession. Ce principe a été énoncé au regard de l'article L.13-13 du Code de l'expropriation qui prévoit que « les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation » (12). La haute juridiction a en effet jugé que n'avait pas satisfait aux exigences de l'article L.13-13 de ce code, et encourait donc la cassation, l'arrêt qui avait retenu que l'utilisation future de l'immeuble par l'expropriant devait être prise en considération. Cette solution a été confirmée par la suite (13).

Or on rappellera qu'en l'état actuel du droit des sols pollués, il n'y a de pollution qu'en considération de l'usage auquel on destine le bien et il n'y a donc de coût de dépollution qu'en raison des nécessités induites par

l'usage futur de ce bien (14). La qualification de terrain pollué est liée au dépassement de certains seuils, lesquels ne sont pas à considérer de façon purement mathématique et abstraite, mais en fonction de l'usage des sols et des transferts de substances nocives vers des cibles identifiées.

Lorsque l'usage du terrain doit être modifié postérieurement à l'expropriation et que cela implique une dépollution (par exemple le terrain exproprié, à usage industriel, doit être aménagé pour accueillir des résidences), le juge doit-il se fonder sur le principe de l'interdiction de prise en compte de l'usage futur du bien pour refuser de diminuer l'indemnité de dépossession? Tel devrait être le cas et certaines juridictions l'expriment clairement dans leurs décisions.

En ce sens, il a été jugé que « la pollution alléguée du terrain ne le dévalorise pas dans sa situation actuelle en zone d'urbanisme "UF" réservée aux activités... Le coût des travaux futurs, en lien avec l'opération projetée par l'autorité expropriante, ne peut entrer en ligne de compte pour fixer la valeur du terrain. En conséquence, aucun abattement pour pollution ne sera appliqué » (15).

Mais d'autres décisions font référence à l'usage futur du terrain. Ainsi, dans un arrêt du 15 mai 2003 (16), la cour d'appel de Paris vise explicitement l'usage futur du terrain exproprié dans sa motivation, avant d'imputer la totalité du coût de dépollution à l'indemnité de dépossession. Il ne semble pas que cet arrêt ait fait l'objet d'un pourvoi.

B- Réparation intégrale du préjudice et abattement pour pollution

Dans certains cas, aucun changement d'usage n'est projeté postérieurement à l'expropriation et le vice du sol éventuellement allégué n'a pas d'incidence sur l'utilisation à venir du site. Les altérations du sol invoquées peuvent en effet être intégrées, sans risque, dans les modalités d'aménagement du site

et dans les dispositions constructives des immeubles à y ériger (17). En revanche, il peut arriver que, même en cas de maintien de l'usage en cours du terrain exproprié, la présence d'une pollution rende nécessaires

certaines mesures. Ce peut être le cas d'un terrain à usage industriel dont la pollution est tellement importante qu'elle est incompatible avec cet usage. La santé des occupants peut, par exemple, être menacée. Il arrive encore que la pollution du sol soit d'une nature et d'une origine étrangère à l'activité exercée sur le terrain exproprié (terres de remblai, contaminations par migration, etc.). A supposer même qu'une remise en état soit imposée au titre de la police des installations classées à raison des pollutions produites par

À NOTER

En pratique, les juridictions du fond appliquent un abattement forfaitaire lié à la consistance du site et indépendamment des obligations concrètes pouvant résulter de la police des installations classées ou des déchets.

l'activité exercée sur le site, le juge devra cependant prendre en considération la moins-value affectant le sol, à raison de la pollution distincte de celle trouvant son origine dans l'activité.

Comment le juge doit-il prendre en compte l'incidence d'une telle pollution? Le principe applicable est posé par l'article L.13-13 du Code de l'expropriation. L'indemnité de dépossession doit couvrir l'intégralité du préjudice matériel, direct et certain subi par le propriétaire. L'objectif du législateur est de permettre à l'exproprié de se replacer dans un état identique à celui dans lequel il se trouvait avant l'expropriation. Cela consisterait pour lui à acquérir un nouveau terrain ayant les mêmes caractéristiques et la même vocation, pour en tirer un même revenu.

Lorsqu'un terrain est pollué, le juge peut-il imputer l'intégralité du coût de la dépollution ou doit-il déterminer et appliquer un taux d'abattement pour pollution?

La seconde solution paraît être celle qu'il faut retenir. L'imputation de la totalité du coût de dépollution à l'indemnité de dépossession est susceptible d'emporter des conséquences drastiques, jusqu'à lui donner une valeur résiduelle sans rapport avec la valeur marchande du bien.

Or un tel résultat serait contraire aux principes qui fondent la privation de propriété pour cause d'utilité publique, contenus dans la Constitution (18) dans le Code civil de 1804 (art.545), et dans le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En pratique, les juridictions du fond appliquent donc le plus souvent un abattement forfaitaire lié à la consistance du site et indépendamment des obligations pouvant résulter de la police des installations classées ou des déchets. Le taux d'abattement varie notamment à raison du zonage du site au plan d'urbanisme retenu comme document de référence. Si, à la date de référence, la destination réglementaire des sols est celle d'une activité industrielle ou artisanale, les juridictions du fond retiennent, en général, un taux d'abattement forfaitaire de 20%. Dans un arrêt du 4 mai 2006, la cour d'appel de Paris a ainsi pratiqué un abattement de 20% sur l'indemnité de dépossession revenant à la société Belliard Automobiles, propriétaire du terrain et des constructions et, au demeurant, exploitant d'une installation classée (19).

C- Date de l'appréciation de la valeur du terrain et recours à l'expertise

L'article L.13-14 du Code de l'expropriation prévoit que « la juridiction fixe le montant des indemnités d'après la consistance des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété ».

Deux situations peuvent donc se présenter à la date de l'ordonnance d'expropriation: soit l'existence

À NOTER

Lorsqu'elle n'est pas connue à la date de l'ordonnance d'expropriation, une pollution constitue un vice caché du sol pour l'expropriant et l'action en garantie des vices cachés n'est pas ouverte au bénéficiaire de l'expropriation.

d'une pollution du terrain exproprié est connue – au sens où elle est dûment caractérisée au regard de l'usage futur, par une étude spécifique antérieure à l'ordonnance (rap-

port d'expertise judiciaire, rapport d'un bureau d'études, etc.) – et ce vice peut éventuellement être pris en considération par le juge; soit elle ne l'est pas et ladite pollution, constituant alors un vice caché du sol, ne devrait

en principe pas être prise en compte dans la détermination du montant des indemnités. En effet, lorsqu'elle n'est pas connue à la date de l'ordonnance d'expropriation, une pollution constitue un vice caché du sol pour l'expropriant et il ressort d'une jurisprudence constante que l'action en garantie des vices cachés n'est pas ouverte au bénéficiaire de l'expropriation. Ceci résulte des termes d'une décision de principe de la haute juridiction en date du 19 mars 1958 (20).

Il n'est pas rare qu'une pollution ne soit révélée et caractérisée que postérieurement à la date de l'ordonnance d'expropriation. C'est même généralement le cas dans les zones d'urbanisation ancienne, en périphérie des grandes villes, là où la règle d'urbanisme est modifiée pour permettre le développement de programmes d'habitat sur d'anciens sites industriels. Logiquement, dans ce contexte, le recours à l'expertise s'est largement développé, généralement postérieurement à l'ordonnance d'expropriation puisque le transfert de propriété emporte en quelque sorte un « droit à l'expertise » pour l'expropriant. Au vu des résultats de l'expertise, certains expropriants cherchent à obtenir une réduction du montant de l'indemnité de dépossession mais le juge devrait en principe écarter de telles demandes à la lumière de la jurisprudence sus-rappelée sur les vices cachés.

Afin d'éviter cette difficulté, les expertises qui pourraient être engagées (ou connues) très en amont de l'ordonnance d'expropriation devraient permettre de prendre en compte plus aisément l'incidence d'une pollution sur la valeur du terrain. ■

(9) Cass. 3^e civ. 16 mars 2005, « SCAEL c/Hydro Agri France », n° 03-17.875; 2 déc. 2009, « Rhodia Chimie », n° 08-16.563.
 (10) CAA Nancy 6 mars 2003, « M. L. », req. n° 98NC01461.
 (11) CAA Versailles 10 mai 2007, « Cne Saint-Chéron », req. n° 05VE01492.
 (12) Cass. 3^e civ. 10 mai 1984, AJPI 1984, p.736.
 (13) Voir notamment Cass. 3^e civ. 17 juill. 1997, n° 96-70.175.
 (14) Circulaires du 8 février 2007 du ministère de l'Ecologie

présentant les nouveaux outils méthodologiques de gestion des sols pollués.
 (15) TGI Créteil ch. expro. 7 déc. 2006, n° de RG 06/0042, confirmé par CA Paris 14 mai 2009.
 (16) n° de RG S 01/42002.
 (17) Cass. 3^e civ. 9 avr. 2008, CF1, n° 07-10558.
 (18) Déclaration des droits de l'homme de 1789, art.17.
 (19) N° de RG S 05/00014.
 (20) Cass. 1^{re} civ. 19 mars 1958, Bull. civ. 1958.