

# Expropriation et préemption

# L'acquisition de terrains pollués

L'acquisition par les pouvoirs publics de sols pollués est une solution envisageable pour répondre à la pression foncière et stopper l'artificialisation des sols. Cependant, cette opération comporte également des risques. Explications.

## L'AUTEURE



**VALENTINE  
TESSIER,**  
avocate à la Cour,  
cabinet Seban  
et associés

On ne cesse de souligner, depuis plusieurs années, l'importance de prévenir l'étalement des villes. L'idée est donc d'optimiser l'usage du foncier disponible. Or ce renouvellement urbain passe notamment par la reconversion de friches industrielles. Lors de la Conférence environnementale de septembre 2012, le gouvernement s'était ainsi fixé comme objectif de stopper l'artificialisation des sols en 2020 en favorisant notamment le réaménagement des friches industrielles. Celles-ci font partie du décor de nos villes: il y en aurait 250 000 à l'abandon en France, soit autant d'hectares à reconvertir à l'heure où la pression foncière est de plus en plus forte. Près de 1 900 ha de projets en cours en Ile-de-France voient leurs aménagements directement confrontés à une pollution connue (1). Cette reconquête urbaine est devenue un véritable enjeu. Mais investir dans une friche n'est pas si simple: comment gérer le passé? C'est la raison pour laquelle il convient de s'intéresser à la question de l'acquisition de ce foncier, des risques à identifier au préalable et de la manière de prendre financièrement en compte cette pollution.

## Un préalable indispensable : la connaissance de la pollution

En raison des enjeux financiers et calendaires, les collectivités doivent avoir connaissance de l'existence d'une pollution, ou du risque de la découverte de celle-ci, avant de prendre la décision d'acquérir les terrains. Des moyens sont mis à la disposition des acteurs publics pour connaître en amont cette pollution, lorsqu'il est question de dépossession contrainte par la voie de la préemption ou de l'expropriation.

### Consulter les bases d'information

#### • Bases de données Basol et Basias

Il existe depuis de nombreuses années les bases de données Basol (qui recense sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, et

Basias (inventaire historique de sites industriels et activités de service). Elles doivent être consultées en amont de chaque décision d'acquérir.

#### • Secteurs d'information sur les sols

La loi « Alur » du 24 mars 2014 (2) a créé une obligation pour l'Etat d'élaborer des secteurs d'information sur les sols (ci-après SIS), au regard des informations dont il dispose. Ces SIS devront être annexés aux plans locaux d'urbanisme et devront figurer sur ses documents graphiques.

Un projet de décret d'application de ces nouvelles dispositions a été mis en consultation le 19 mars 2015. Il définira la procédure d'élaboration de ces SIS ainsi que leurs modalités d'intégration au sein des documents d'urbanisme. En outre, il prévoit de modifier le code de l'urbanisme pour intégrer, dans le dossier de demande de permis de construire et d'aménager, l'attestation du bureau d'étude prévue par l'article L.556-1 du code de l'environnement. Encore, l'article L.125-7 du code de l'urbanisme prévoit que l'un des principaux effets de l'inclusion d'un terrain en SIS est d'imposer aux vendeurs des biens concernés une obligation d'information renforcée.

#### • Création d'une carte des anciens sites industriels et activités de services

La loi « Alur » a également créé une obligation pour l'Etat de publier une carte des anciens sites industriels et activités de service (3), qui remplacera vraisemblablement à terme la Basias et permettra une information plus précise sur les sols présentant des risques de pollution.

Les certificats d'urbanisme devront indiquer si le terrain sur lequel une construction est envisagée est situé sur un des sites répertoriés sur cette Basias.

#### • Obligation de prendre en compte les terrains pollués dans les documents d'urbanisme

En vertu de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme doivent prendre en compte le risque de pollution (soit par la création d'une zone inconstructible ou d'une servitude d'utilité publique) car, si tel n'est pas le cas, ce dernier pourra être censuré par le juge administratif (4).

### Spécificité en préemption: se servir du formulaire de la DIA

Lorsque l'acquisition des terrains intervient après exercice du droit de préemption, certaines spécificités, outre les bases de données qui viennent d'être évoquées, permettent de connaître l'état des sous-sols. Plus particulièrement, la loi « Alur » a prévu un certain nombre de mesures pour pallier ces problématiques en renforçant l'information donnée au titulaire du droit de préemption.

#### ● Evolutions du contenu de la DIA

L'article L.213-2 du code de l'urbanisme tel que modifié par la loi « Alur » a enrichi le formulaire de déclaration d'intention d'aliéner (ci-après DIA) pour qu'il soit désormais accompagné des informations dues au titre de l'article L.514-20 du code de l'environnement. Ainsi, si une installation classée pour la protection de l'environnement soumise à autorisation ou enregistrement a été exploitée sur le terrain, le vendeur doit en informer par écrit l'acheteur.

#### ● Demander la communication de documents grâce à la loi « Alur »

Le titulaire du droit de préemption pourra solliciter des informations ou documents complémentaires afin d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. Le décret n°2014-1572 du 22 décembre 2014 a précisé la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L.213-2 du code de l'urbanisme. Pourront être sollicités les diagnostics techniques ou des extraits de la promesse de vente permettant de mieux connaître l'état des sols.

### Spécificité en expropriation

Lorsque l'acquisition des terrains se fait par le biais d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'autres moyens sont mis à la disposition des acteurs publics. L'autorité expropriante devra évaluer les risques en amont de l'engagement de cette procédure, dès lors que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique doit contenir une évaluation des dépenses – celle-ci devant comprendre les éventuelles mesures de remise en état des sols.

Par ailleurs, si l'expropriation est réalisée dans le cadre de la réalisation d'une ZAC par exemple, on aura des études réalisées en amont afin d'élaborer l'étude d'impact au stade de la création de ladite zone. En réalité, l'expropriant est censé mieux connaître l'état des sols car l'opération aura été étudiée en amont.

## Evaluation du terrain pollué avant la vente à la collectivité

Les modes d'acquisition forcée conduisent à s'interroger sur la question principale de l'influence de l'état de pollution des sols sur le montant du bien préempté ou de la juste et préalable indemnité due au propriétaire exproprié.

### Acquisition à l'amiable

Dans l'hypothèse de l'acceptation du prix de la préemption ou de l'offre d'indemnité d'expropriation, la personne publique devra s'interroger sur la question des responsabilités de la remise en état des terrains, pour ne pas prendre en charge des travaux qui ne lui incomberaient pas.

Il faudra écrire, dans le contrat, quel sera l'usage du terrain après remise en état, condition essentielle et déterminante du consentement de l'acquéreur (5).

### Fixation judiciaire: comment le juge prend-il en compte la pollution?

En l'absence d'accord entre les parties, le juge de l'expropriation se prononce sur ce que doit recouvrir la juste indemnité due au propriétaire. La fixation du prix des biens faisant l'objet de décisions de préemption ou d'expropriation relève des mêmes principes, dictés par les articles L.13-14 et L.13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le juge doit alors déterminer la valeur vénale du bien, laquelle dépend de plusieurs facteurs: le marché immobilier local, les potentialités offertes par le bien, les sujétions administratives ou techniques, etc. Dans ce cadre, le problème de la prise en compte de la pollution des sols doit être un élément du débat qui se tient devant le juge de l'expropriation.

### La pollution: élément de la consistance du bien

L'article L.322-1 du nouveau 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 » (6). Sous ce prisme, lorsqu'elle est

#### À NOTER

La personne publique devra s'interroger sur la question des responsabilités de la remise en état des terrains.

de nature à affecter la valeur du bien considéré en cas de mise sur le marché, la pollution des sols doit être prise en compte dans l'étude de la consistance matérielle du bien exproprié ou préempté. Ce, de la même manière

que toute sujétion qui tendrait à diminuer les potentialités du terrain ou qui induirait des coûts supplémentaires à la charge de l'acquéreur. La pollution peut être considérée comme une sorte de charge foncière lorsqu'elle induit des coûts de réhabilitation.

### Origine de la pollution inopérante devant le juge de l'expropriation

Il n'en reste pas moins que l'article L.311-8 (ancien article L.13-8) du code de l'expropriation prévoit que le juge de l'expropriation n'a pas à se préoccuper des « difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité ». Par conséquent, le juge de l'expropriation n'examine pas les questions de responsabilité de la remise en état des sols: il considère que cette question constitue une difficulté étrangère au calcul de l'indemnité d'expropriation (7). C'est pourquoi la question de l'origine de la pollution est pleinement inopérante devant le juge de l'expropriation, lequel ne se préoccupe que de la valeur vénale du bien. C'est également la raison pour laquelle, si le juge admet que la pollution (•••)

#### RÉFÉRENCES

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Code de l'environnement, articles L.556-1 et L.514-20.
- Code de l'urbanisme, articles L.121-1, L.125-7 et L.213-2.
- Code de l'expropriation, articles L.13-14, L.13-15, L.311-8, R.322-1 et R.322-1.

(•••) constitue une cause de diminution du prix d'acquisition des terrains, en revanche, cette pollution ne saurait diminuer l'indemnité d'éviction, à charge pour le propriétaire d'ensuite se retourner devant les juridictions civiles contre son locataire (8).

### Prise en compte de l'usage des terrains

Enfin, le juge de l'expropriation doit déterminer l'indemnité au jour du jugement de première instance d'après la consistance des biens en fonction de leur usage effectif à la date de référence (9). Ainsi, le juge de l'expropriation n'a pas à prendre en compte l'usage futur du bien et l'indemnité d'ex-

### À NOTER

**L'indemnité d'expropriation ne doit pas être fixée en fonction de la finalité de l'opération.**

propriation ne doit pas être fixée en fonction de la finalité de l'opération poursuivie et de l'utilisation que l'expropriant va donner à l'immeuble exproprié. En revanche, le juge de l'expropriation peut, pour examiner dans quelle mesure la pollution influe sur la valeur du terrain, prendre en compte les règles d'urbanisme applicables à la date de référence. C'est ainsi que le juge de l'expropriation conditionnera la prise en compte de la pollution des sols à la preuve que des travaux sont nécessaires pour rendre le terrain conforme à l'usage tel que ressortant du document d'urbanisme, c'est-à-dire en fonction de l'usage possible du bien à la date de référence (10).

### Pratiques de calcul de l'indemnité

Sans ligne de conduite unique, il existe actuellement plusieurs techniques utilisées par les différents juges de l'expropriation sur le territoire national. Trois pratiques peuvent être relevées.

La pratique d'un abattement pour dépollution fixé proportionnellement à la surface expropriée en raison de difficultés de ventiler par zone les coûts des travaux de remise en état (11) apparaît critiquable car elle ne prend pas du tout en compte la réalité de la pollution des sols.

Le prix unitaire des parcelles peut être diminué en raison de la pollution (12). La diminution de l'indemnité du coût des travaux de remise en état tels que calculés préalablement ou pendant la procédure de fixation judiciaire implique une expertise amiable ou judiciaire avec nomination d'un expert chargé de déterminer la pollution, de décrire les travaux nécessaires et d'en chiffrer le prix (13). Aussi, il peut être intéressant, dans certains cas, de demander au juge de l'expropriation, sur le fondement de R.322-1 du code de l'expropriation, de désigner un expert permettant, en l'absence

d'autres éléments probants, de calculer le degré de pollution et le coût des travaux de remise en état (14).

Bien que constituant la pratique la plus juste, la désignation d'un expert judiciaire peut hélas allonger infiniment les délais de jugement en première instance.

En conclusion, trois éléments sont à retenir: d'abord, prévenir, c'est évaluer et déterminer la nature et l'étendue des risques et du degré de pollution; connaître ce risque s'avèrera plus aisé grâce à la mise en place notamment des sec-teurs d'information sur les sols mais également grâce aux nouvelles possibilités mises en place par la loi « Alur » en matière d'exercice du droit de préemption. Enfin, il ressort des jurisprudences précitées qu'aucune ligne de conduite claire n'a pour l'instant été posée par le juge de l'expropriation pour calculer l'influence de la pollution des sols. C'est pourquoi la meilleure solution pour la collectivité peut être, dans la mesure du possible bien sûr, de s'entendre en amont sur la question de la prise en charge des coûts de dépollution ou, à tout le moins, de faire réaliser des expertises pour connaître le plus exactement possible non seulement l'état de la pollution des sols mais également les frais qui pourront être mis à sa charge par la suite.

## À RETENIR

- **Information.** La loi « Alur » a créé une obligation pour l'Etat de publier une carte des sites industriels et activités de service.
- **Indemnisation.** La pollution ne saurait diminuer l'indemnité d'éviction du propriétaire privé.
- **Expertise.** Il est conseillé de nommer un expert pour calculer le degré de pollution.

(1) Dans le cadre du Grand Paris notamment, la question de la reconversion des friches industrielles est prégnante: près de 16000 sites industriels en exploitation et 36000 anciens sites industriels, affectant près de 5000 hectares de foncier.

(2) Loi n°2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Alur ».

(3) Article L.125-6, IV, du code de l'environnement.

(4) CAA de Paris, 20 septembre 2007, req. n°03PA02005; CAA de Lyon, 27 septembre 2011, req. n°10LY02100; CAA de Douai 17 septembre 2009, req. n°08DA00632.

(5) Sachant que le régime juridique applicable en matière de sols pollués, auparavant issu de la jurisprudence et de dispositions spécifiques relevant de la réglementation des ICPE ou des déchets, a récemment été refondu et organisé par la loi « Alur ».

(6) Ancien article L.13-14 de l'ancien code de l'expropriation.

(7) Cour de cassation, 31 octobre 2001, n°00-70184.

(8) Cour de cassation, 29 janvier 2003, n°02-70004.

(9) Ancien article L.13-15 du code de l'expropriation et nouvel article L.322-2 du nouveau code de l'expropriation.

(10) Voir dans une certaine mesure: Cour de cassation, 9 avril 2008, n°07-10558; et a contrario: CA de Versailles, 18 septembre 2007, n°06/06554.

(11) Cour de cassation, 21 septembre 2010, n°09-69345.

(12) CA de Versailles, 23 janvier 2007, n°05-05266; CA de Rennes, 27 septembre 2013, n°12-02021.

(13) Cour de cassation, 9 octobre 2012, n°11-23962; CA de Versailles, 18 septembre 2007, n°06-06554.

(14) CA de Rouen, 10 novembre 2009, n°09-01728.