CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

Loi ALUR et Sites Pollués
Quels changements ? Quelles perspectives ?

Le Changement d'usage d'un site : de la technique au droit, une compréhension à géométrie variable

Intervention de :

- Laurent GALDEMAS, président d'EODD (UPDS)
- Frédéric LEVY, avocat associé DS Avocats (CDAE)

19 juin 2014

CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

L'article 173 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR constitue l'amorce d'une nouvelle police des sols pollués.

Parmi ses nombreux objectifs figure celui d'organiser et de sécuriser le changement d'usage d'un site, que ce soit lors de la cessation d'une activité industrielle ou que ce soit après que cette activité ait cessé, lorsqu'un nouveau projet immobilier est envisagé.

Cette nouvelle police est également appelée à s'appliquer sur des sites n'ayant jamais fait l'objet d'une activité soumise à la législation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement.

Aux côtés des acteurs traditionnels que sont les industriels et les administrations chargées des polices environnementales, d'autres opérateurs, deviennent des acteurs clé de la gestion du changement d'usage.

On peut d'abord citer les collectivités locales, lorsqu'elles veulent inscrire le réaménagement d'un site dans une problématique de renouvellement urbain. On doit citer également les promoteurs lorsqu'ils mettent en place un projet immobilier sur un site industriel. Interviennent aussi les aménageurs (établissements publics, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales…) lorsqu'ils sont chargés de vastes projets d'aménagement. Sans oublier les propriétaires « en cette seule qualité ».

Toutes ces personnes doivent maintenant apprendre non seulement à se parler mais également à se comprendre alors même que la notion de changement d'usage est complexe et peut donner lieu à des interprétations différentes.

Il nous est donc apparu intéressant d'essayer de comprendre la notion de changement d'usage tant d'un point de vue technique que d'un point de vue juridique.

CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

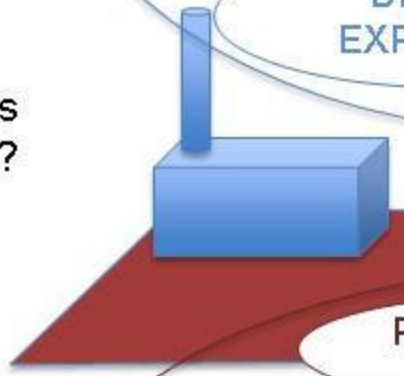
LE CHANGEMENT D'USAGE, UN CHALLENGE CULTUREL

5 acteurs à accorder
(cultures, trajectoires, objectifs & contraintes)

CESSION ACQUISISTION de sociétés exploitantes ?
Responsabilité des pollutions historiques ?

CESSATION D'ACTIVITES ?
Avant ICPE 1976 ?
Avant 01.10.2005 ?

Quelles trajectoires contractuelles…?



DERNIER EXPLOITANT

MAITRE D'OUVRAGE
Projet immobilier

ETAT - DREAL
Police ICPE

VILLE - EPCI
Compétence urbanisme
Police

PROPRIETAIRE
Foncier

VENTES de FONCIERS
Responsabilité de la pollution historique ?

CONTRAT DE LOCATION ?
Risques, point zéro…

EODD ingénieurs conseils

© 2014 Droits réservés / Reproduction interdite sans autorisation

CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

II. L'APPROCHE JURIDIQUE DU CHANGEMENT D'USAGE

A - Le changement d'usage : une notion juridique nouvelle :

1 - Avant la loi ALUR, la notion centrale en matière de site et sols pollués était « l'usage futur ».

☛ l'objectif principal était la préservation des intérêts protégés définis à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement ;

la prise en compte de « l'usage futur » permettait de fixer les objectifs de remise en état d'un site industriel. Il en résultait deux hypothèses :

- l'hypothèse de principe : l'usage futur comparable à la dernière période d'activité ;

- l'exception : les prescriptions plus contraignantes quant à la réhabilitation pour un usage « comparable » était manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur.

2. La notion de changement d'usage apparaît avec l'émergence du droit des sites et sols pollués.

Le nouvel article L. 556-1 du Code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi ALUR :

- traite du cas où un usage différent est ultérieurement envisagé. Il ne s'agit donc plus seulement de la cessation règlementaire d'une ICPE ;

- identifie un nouvel acteur : « le maître de l'ouvrage a l'initiative du changement d'usage » ;

- fixe une nouvelle notion : la compatibilité entre l'état des sols et la protection de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publique. Cette préoccupation existait évidemment déjà dans certaines circulaires (notamment celle du 18 octobre 2005, NOR : DEVP 0540408C).

Mais aujourd'hui elle a force de loi ;

- crée de nouvelles obligations :

  - certification de la compatibilité par un bureau d'études ;

  - information du propriétaire et du Préfet quant au maintien d'une pollution résiduelle.

Première conclusion :

- on a donc désormais aussi une police de l'après exploitation ;

- on a consacré **dans la loi** le droit de maintenir des pollutions résiduelles sous réserves qu'elles soient compatibles avec le nouvel usage souhaité par le maître de l'ouvrage ;

Certaines questions restent en suspens :

- Que doit-on entendre par « maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage » ?

- Que se passera-t-il en cas de découverte d'une pollution imprévue qui aurait nécessité des travaux de remise en état pour un usage comparable à la dernière période d'activité ?

Au-delà de ces questions se pose celle de bien comprendre en droit la notion « d'usage ». Or, selon que l'on l'examine du point de vue de l'industriel ou du point de vue du promoteur ou de l'aménageur, le risque de malentendu est important.

A – CHANGEMENT D'USAGE ET NOTIONS VOISINES

1 – Le changement d'usage en droit des installations classées

Il n'est pas inutile de citer à cet égard les notions clé du glossaire édité par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

L'usage s'y définit comme l'emploi, l'utilisation d'un bien meuble ou immeuble, d'un milieu pour satisfaire un besoin, une fonction, un service.

L'objectif de réhabilitation s'y définit comme la concentration maximale en une substance, une préparation, ou valeur maximale d'un paramètre (métaux, hydrocarbures totaux…) dans un milieu donné, acceptable, compte tenu de l'usage considéré du site et des milieux.

Elle doit être fixée par des valeurs règlementaires ou de gestions existantes, soit calculée par une démarche d'évaluation des risques sanitaires. La mise en œuvre d'un bilan coût avantage dans le plan de gestion permet de retenir le scénario de gestion pour atteindre l'objectif de réhabilitation.

Dans cette logique, un changement d'usage s'analyse comme un changement d'objectif de réhabilitation dans une perspective de maitrise des risques sanitaires.

2 – L'usage en matière d'urbanisme

On a vu que lorsque l'usage futur est manifestement incompatible avec l'usage prévu par le document d'urbanisme, le Préfet peut formuler des exigences de réhabilitation plus importantes.

Mais il faut avoir conscience qu'en matière d'urbanisme, la notion d'usage répond non pas à une préoccupation de sécurité mais à une préoccupation d'organisation de l'espace au sein du périmètre d'une collectivité locale.

C'est principalement le Plan Local d'Urbanisme qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols applicables à l'intérieur de chacune des zones qu'il détermine.

L'article R 123-9 du Code de l'urbanisme édite ainsi de manière exhaustive 9 catégories de destination de construction pouvant être règlementées au sein d'une zone. Pour chaque zone, le règlement va déterminer dans les deux premiers articles les usages autorisés, les usages interdits et les usages soumis à conditions spéciales.

Cet usage défini par la règle d'urbanisme est alors un usage générique qui ne s'attache pas immédiatement aux projets de constructions futures susceptibles d'être réalisées. **Dans ce cadre, gérer un changement d'usage, c'est rendre possible toutes les destinations de constructions autorisées dans une zone.**

C'est donc également augmenter très sensiblement la charge matérielle et financière de la réhabilitation d'une zone.

3 – Usage et destination contractuelle du bien

En vertu de l'article 1603 du Code Civil, le vendeur a deux obligations principales :

- celle de délivrer ;
- celle de garantir la chose qu'il vend.

Cette obligation de délivrance se retrouve également dans le bail à l'article 1719 du Code Civil.

Les articles L. 514-20 et L. 125-7 du Code de l'environnement tels qu'ils résultent de la rédaction de la loi ALUR s'intéressent désormais :

> « *à la pollution constatée qui rend le terrain impropre à la* ***destination précisée dans le contrat*** ».

Il en résulte que désormais, plus le contrat sera précis quant à la définition future donnée au bien, plus le vendeur ou le bailleur seront engagés s'ils ont méconnu leur obligation d'informations.

Il n'est pas inutile alors de rappeler certaines décisions de jurisprudences récentes rendues par les juridictions judiciaires au sujet de cette obligation de délivrance.

1. Civ. 3ème, 16 janvier 2013, n° 11-27101 :

   La seule information correctement délivrée d'un risque de pollution pour un terrain vendu « en l'état » suffit à exonérer le vendeur de son obligation de délivrance.

2. Cour d'appel Aix en Provence, 16 mai 2013 (RFF / MARSEILLE AMENAGEMENT) :

   A l'inverse, si l'absence de pollution est entrée dans le champ contractuel, le vendeur est tenu de livrer un bien conforme à sa destination, quand bien même une pollution résiduelle aurait pu être maintenue.

3. Civ. 3ème, 3 novembre 2001, n° 10-14986 (SEMARELP) :

La vente d'un terrain par un aménageur en vue de la construction d'un hôtel entraîne la responsabilité dudit aménageur lorsqu'il s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre à l'acquéreur la mise en habilité des bâtiments qui seraient édifiés.

J'en conclus que dans les relations contractuelles la « destination précisée dans le contrat » peut faire passer la notion de changement d'usage d'une perspective sanitaire à une perspective opérationnelle, ce qui la encore peut en augmenter sensiblement les coûts.

CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

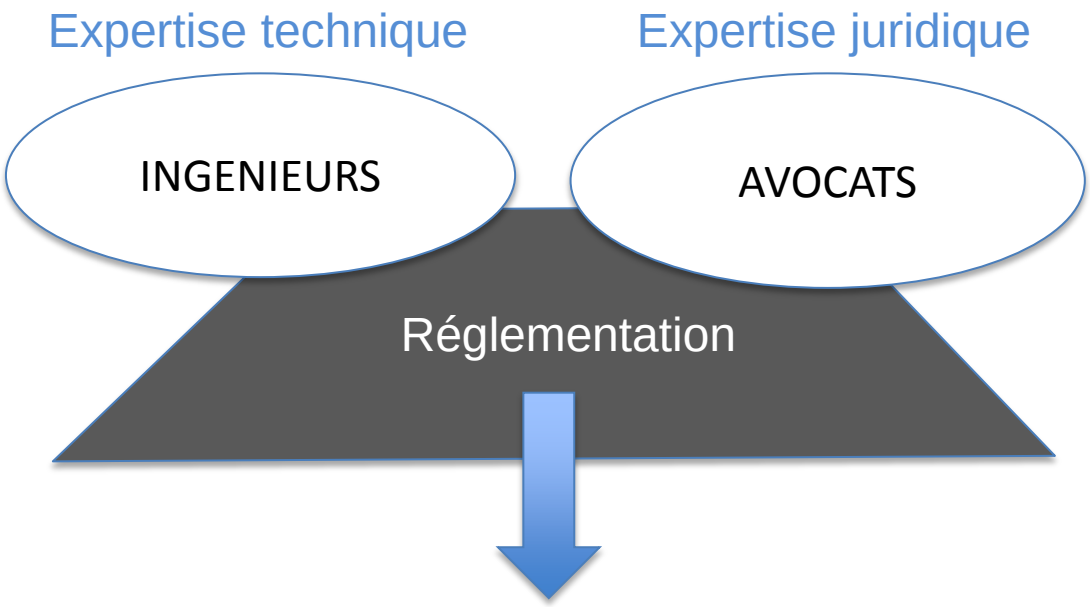
Conclusions : GEOMETRIE VARIABLE… GERER LA COMPLEXITE

Enjeux	Opportunités	Risques	Elément de solution
Financier	Forte rentabilité de l'opération	Dérapage financier : du surcout, arrêt de chantier…remise en cause de l'opération	Acheter avant les autres (le temps..) Qualité du conseil aux négociateurs Qualité du plan de gestion Bilan cout avantages = TRI de l'opération
Image / notoriété	Derniers îlots en cœur urbain Acteur du développement durable	Mauvaise communication Sentiment de duperie (usagers)	Suivi de chantier Pédagogie avec futurs gestionnaires Qualité du wording
Temporel	Acteur de la relance économique	Enlisement du dossier : mauvaise maitrise des jeux d'acteurs Manque de pertinence du BE : incapacité du BE à établir une vision globale et stabilisée de la situation (consciemment ou inconsciemment…) Oublis de documents contractuels majeurs (historique) Mauvaise appréhension des droits et devoirs Oublis de documents contractuels majeurs (historique)	Maitrise des jeux d'acteurs (relations proprio, exploitant, anciens exploitant cession/acquisition…), langage commun et dynamique commune Etudes préalables, one shot ! Très en amont, ni plus ni moins !
Convaincre l'arbitre	Confiance de l'administration	Mauvaise conduite des relations avec l'administration	Qualité du dossier remis : acceptabilité du plan de gestion Versus Viabilité économique pour le MO Développer avec subtilité une solide argumentation « technique » Attention : priorité donnée au DDAE, faire valoir l'activité de la reconversion

CLUB DES AVOCATS ENVIRONNEMENTALISTES

upds Union des professionnels de la dépollution des sites

Conclusions : GEOMETRIE VARIABLE… GERER LA COMPLEXITE



Mission conseil « technico-juridique »
Avocats & Ingénieurs

COPRODUCTION
2 cultures à accorder (les chiffres et les lettres….)
Prendre le temps du travail collaboratif, de l'efficacité des complémentarités