

TEXTES GÉNÉRAUX

Prévention des pollutions et des risques

Circulaire du 8 février 2007 relative à la cessation d'activité d'une installation classée – Chaîne de responsabilités – Défaillance des responsables

NOR : DEVP0700230C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

PJ : 4 annexes.

La ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de régions ; Mesdames et Messieurs les préfets de département.

La prévention des risques de toute nature engendrés par une installation classée est de la responsabilité de celui qui l'exploite ou en assume la garde. Aussi, l'État n'a pas vocation à réaliser des actions de prévention des risques sur une installation classée en fonctionnement ou arrêtée.

Toutefois, dans certains cas, en particulier sur des sites dont l'activité a pu cesser brutalement, le responsable peut s'avérer défaillant à assumer ses obligations en la matière. Dans de telles situations, lorsqu'il y a menace grave pour les populations et l'environnement, les pouvoirs publics doivent intervenir en tant que garant de la santé et de la sécurité publique.

La circulaire du 7 juin 1996 a pour la première fois donné des instructions sur l'application de ce dispositif et a conduit à renforcer l'action publique par le développement des missions de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le domaine des sites et sols pollués.

La présente circulaire a pour objet de rappeler et de réactualiser les directives relatives à la gestion des sites industriels pour lesquels l'exploitant manque à ses obligations de remise en état et qui peuvent conduire en dernier recours l'État à intervenir pour garantir la protection de la population et de l'environnement.

Outre son action auprès des responsables, le rôle de l'État dans ce domaine se limite à la mise en sécurité des installations classées. Seuls une limitation stricte du champ de l'action publique et le maintien d'un caractère particulièrement exceptionnel à l'intervention de l'ADEME pour la mise en sécurité de sites permettent de garantir que le système ne soit pas perçu comme un droit pour les responsables qui ne voudraient pas assumer leurs obligations de remise en état.

Ainsi, je vous saurai gré de bien vouloir veiller à ce que les différentes actions qu'il vous est demandé de mettre en œuvre avant de pouvoir requérir l'intervention de l'agence ne soient pas considérées comme le simple déroulement d'une « procédure administrative » permettant l'octroi d'argent public, mais bien un moyen de rappeler, à chaque étape, aux responsables les devoirs qui leur incombent.

I. – PRÉAMBULE

La mise en sécurité

Les conditions de cessation d'activité ont été modifiées par le décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 pris notamment pour application de l'article L. 512-17 du code de l'environnement. Elles sont désormais décrites dans le décret du 21 septembre 1977 comme suit :

- art. 34-1 : la mise en sécurité du site prévoyant :
 - l'évacuation ou l'élimination des produits dangereux, et, pour les installations autres que les installations de stockage de déchets, celle des déchets présents sur le site ;
 - des interdictions ou limitations d'accès au site ;
 - la suppression des risques d'incendie et d'explosion ;
 - la surveillance des effets de l'installation sur son environnement.
- art. 34-2 : la concertation et le choix de l'usage ;
- art. 34-3 : la réhabilitation.

En cas de défaillance de l'exploitant au moment de la cessation d'activité, l'intervention des pouvoirs publics prévue dans la présente circulaire porte en priorité sur les mesures de mise en sécurité telles que décrites à l'article 34-1 dans la seule mesure où des atteintes aux personnes ou à l'environnement sont à craindre.

Les pollutions industrielles anciennes

La présente circulaire s'applique aux sites accueillant ou ayant accueilli une installation classée dont le responsable connu n'est plus en mesure de respecter les obligations prévues par le code de l'environnement.

En revanche, ne sont pas visés en priorité par cette circulaire, les sites affectés par des pollutions dites « historiques ». Il s'agit de pollutions non attribuables à une activité clairement identifiable. On peut citer notamment :

- la présence de produits polluants issus d'activités très anciennes : dans certaines agglomérations l'impact résiduel d'industries vieilles de plus de deux siècles peut être retrouvé ;
- des zones construites par apport de remblai, remblai souvent constitué de mâchefers.

Il convient en premier lieu de ne pas surestimer les risques liés à ce type de pollution : le retour d'expérience montre clairement que les sites où des pollutions très anciennes posent problème sont rares. Par ailleurs, dans le cas des remblais par exemple, les zones ne sont que très rarement à nu et les voies de transfert pouvant être actives sont souvent inexistantes.

Cette question, qui devra être traitée au cas par cas en liaison avec les services du ministère en charge des installations classées, a fait l'objet du courrier n° 05-041 du 16 février 2005 adressé à M. le préfet de Gironde, et dont je vous ai envoyé copie pour information. Les difficultés liées à ce type de pollution concernent généralement des problématiques de changements d'usage qui ne relèvent pas de la présente circulaire.

Dissocier « pollution des sols » et « cessation d'activité »

Les problèmes de pollution des sols ne commencent pas, loin s'en faut, lors de la cessation d'activité. En particulier, tant la mise en œuvre de diagnostics ou de dispositions de surveillance des milieux à titre préventif que le strict respect des dispositions relatives à l'élimination des déchets tout au long de la vie des installations doivent concourir à ce que la cessation d'activité ne soit pas synonyme de la découverte de problèmes graves occultés jusqu'alors.

Il en va de même de la présence de clôtures à la périphérie des sites. Trop souvent, il est nécessaire de faire intervenir l'ADEME afin de poser ou de renforcer les clôtures interdisant l'accès à des sites industriels. Il est pourtant de bonne administration que, sauf cas particulier, tout site industriel soit interdit d'accès et que les dispositifs correspondants soient correctement entretenus par les exploitants. Ces dispositions qui doivent figurer dans tout arrêté d'autorisation sont du reste aisément vérifiables et doivent être appliquées de manière stricte.

J'attire en outre votre attention sur les cas d'entreprises en difficulté qui accumuleraient, afin de réduire les frais d'élimination correspondants, des quantités importantes de déchets dangereux. Vous voudrez bien exercer la plus stricte vigilance à ce sujet : en aucun cas une telle situation ne doit justifier que des volumes importants de produits toxiques s'amoncellent sans contrôle pour être ensuite assumés par les pouvoirs publics en cas de défaillance de l'exploitant.

C'est pourquoi je vous demande de veiller à ce que certaines mesures de sécurité, qui constituent encore une proportion trop importante des interventions de l'ADEME, soient effectivement mises en œuvre sur les sites en activité et, au besoin, de faire usage de vos pouvoirs de police pour les faire respecter :

- présence d'une clôture en état autour de l'installation classée (ou des zones à risques) et panneau informant le public de l'interdiction d'accès au site ;
- limitation des quantités des déchets sur site ;
- maintien des bâtiments fermés à clé.

Je vous rappelle par ailleurs l'importance de limiter les quantités de produits dangereux stockées sur site. Cette mesure permet naturellement de diminuer les risques en période de fonctionnement de l'exploitation, mais permet également de limiter les potentiels de dangers qui subsistent sur ces mêmes sites lors de certaines cessations d'activité.

II. – LA PROCÉDURE DE MISE EN CAUSE DES RESPONSABLES

1. La procédure

Les objectifs de réhabilitation et/ou de mise en sécurité sont fixés au regard des enjeux de sécurité et de santé publique à protéger. Toutefois, afin de prévenir les points de blocage et les situations de contentieux, vous vous attacherez à fixer, après concertation entre les différentes parties, des mesures pertinentes au regard du « degré de responsabilité » du destinataire de l'arrêté de travaux.

Compte tenu de ce qui précède, il vous appartient, avec l'appui de l'inspection des installations classées de procéder aux actions suivantes :

- dresser un état des lieux sommaire du site et identifier l'existence d'une situation de risque ;
- identifier les responsables et prescrire les mesures qu'ils sont tenus de réaliser tel que prévu en annexe III de cette circulaire ;
- prendre à l'encontre des responsables les actes de mise en demeure et consignation dans les conditions prévues en annexe III ;
- constater le traitement effectif du site conformément à vos arrêtés ;
- mettre en place, si nécessaire, des restrictions d'usage au droit des parcelles qui le nécessitent.

Pour ce faire, vous vous appuyerez sur les outils rappelés dans cette circulaire.

2. Les arrêtés

Arrêté prescrivant les travaux

Les mesures de traitement ou de réhabilitation d'un site pollué sont prescrites aux responsables par arrêté préfectoral pris après avis des commissions compétentes.

Cet arrêté sera pris au titre de :

- l'article 18 du décret du 21 septembre 1977 lorsque le site se situe dans l'emprise géographique d'une installation classée déjà autorisée et toujours en exploitation ;
- l'article 34-4 du décret du 21 septembre 1977 lorsque le site se situe sur l'emprise géographique d'une installation classée dont l'exploitation a cessé.

En cas de situation d'urgence le passage devant le Conseil départemental d'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) peut être omis. Dans ce cas, cet arrêté préfectoral prescrira la réalisation des mesures conservatoires dans un délai de l'ordre de quelques heures à quelques jours. Je vous rappelle à ce sujet que cette procédure doit être strictement réservée aux situations demandant effectivement, sur le plan technique, une action rapide.

Arrêté de mise en demeure

En cas de non-respect de l'arrêté prescrivant les travaux, vous veillerez à prendre un arrêté de mise en demeure en application de l'article 514-1 du code de l'environnement. Je vous renvoie pour ce faire aux dispositions de la circulaire n° 98-72 du 18 juin 1998.

Arrêté de consignation

Si les travaux n'ont pas été achevés à l'expiration des délais fixés par l'arrêté de mise en demeure, vous engagerez à l'encontre des responsables une procédure de consignation (art. 514-1 du code de l'environnement). Les modalités d'application de cette procédure sont précisées par la circulaire spécifique à la procédure de consignation, qui vous est adressée par ailleurs.

Outre le caractère coercitif et contraignant conféré à cette dernière, cette procédure permet également :

- de garantir dans certains cas par une ressource de l'exploitant le financement des travaux. Notamment, il s'agit, dans la mesure du possible, de vous assurer auprès de l'administrateur judiciaire que le risque environnemental a fait l'objet de provisions pour risques, dûment constatées dans le bilan de l'entreprise. Je vous rappelle que l'absence d'un tel acte peut être constitutive de présentations de bilans comptables erronés, susceptibles d'élargir au patrimoine des dirigeants la responsabilité financière de l'entreprise défaillante ;
- de faire constater, dans la procédure de recouvrement par le comptable public, l'insolvabilité avérée de l'exploitant ;
- dans le cas d'une liquidation judiciaire, de faire naître auprès du représentant des créanciers, une créance de l'Etat dont le remboursement pourra permettre le financement de travaux d'office.

Dans le cas où le responsable de la pollution est une personne morale, qui a fait l'objet d'un jugement de liquidation judiciaire, il vous appartient de notifier au mandataire liquidateur l'arrêté de consignation.

Suite à cet arrêté, plusieurs cas peuvent se présenter :

1. Le responsable désigné par votre arrêté préfectoral engage les travaux et les mène à bien. Vous veillerez, alors, à demander à M. le Trésorier-payeur général de restituer les sommes consignées dans les conditions prévues par la circulaire relative à la procédure de consignation.

2. Le responsable désigné par votre arrêté préfectoral n'engage pas les travaux attendus dont le financement est couvert par les sommes consignées. Vous devez mettre en œuvre la procédure de travaux d'office. En fonction de la nature de l'intervention, vous disposez de la possibilité de faire appel à l'ADEME ou directement à une entreprise spécialisée (*cf.* ci-dessous l'intervention d'office).

3. Le responsable désigné par votre arrêté préfectoral n'engage pas les travaux demandés, la somme consignée ne permet pas de couvrir tout ou partie du coût des travaux et l'insolvabilité du responsable est confirmée (*cf.* point 3 du dossier de saisine). Dans le cas où le responsable de la pollution est une personne morale, qui fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire, il vous appartient de notifier l'arrêté de consignation au mandataire liquidateur et d'engager auprès de ce dernier les actions prévues en annexe (annexe III).

Dans le cas où la procédure de consignation engagée n'aurait pas permis la mise en sécurité du site, vous appellerez au propriétaire du site, s'il est différent de l'exploitant, qu'il lui revient de veiller à ce que le site qu'il détient ne mette pas en danger la santé et la sécurité des tiers (annexe III).

Si les mesures que vous aurez prescrites n'ont pas permis de mettre le site en sécurité, vous serez amené, après confirmation de l'insolvabilité des responsables, à mettre en œuvre la procédure de travaux d'office définie ci-après.

III. – INSOLVABILITÉ DE TOUS LES RESPONSABLES

Dans certains cas, au terme des investigations que vous aurez menées, les responsables identifiés pourront être reconnus non solvables alors qu'une intervention apparaît effectivement nécessaire compte tenu des impératifs de mise en sécurité. Dans ce cas, vous disposez de la possibilité de solliciter l'accord du MEDD afin de conduire le projet de mise en sécurité du site industriel.

1. La saisine du ministère en vue d'une intervention de l'ADEME

La préparation de la saisine

Dans un premier temps, vous inviterez les services de l'inspection des installations classées à se rapprocher de la délégation régionale de l'ADEME pour l'informer de la situation sur site et pour définir le cadre technique et financier de l'intervention. Cette consultation ne constitue pas une autorisation d'engagement des travaux.

J'attache la plus grande importance à ce que la préparation de l'intervention soit menée en étroite collaboration entre les services de l'inspection des installations classées et ceux de l'ADEME. A ce titre, les informations relatives à l'installation seront tenues à disposition des personnels de l'agence pour leur permettre d'apprécier les conditions de leur intervention (arrêtés préfectoraux, rapport de l'inspection, plans,...).

Les visites qui seront nécessaires à l'élaboration du plan de mise en sécurité seront réalisées en présence des services de l'inspection et, dans la mesure du possible, en présence du ou des responsables du site (exploitant, mandataire judiciaire, propriétaire).

Les services de l'ADEME devront vous proposer un scénario de mise en sécurité et une estimation détaillée de son coût comprenant les mesures retenues par le service de l'inspection. Le cas échéant, l'ADEME pourra introduire et motiver toutes actions complémentaires qui lui apparaîtront nécessaires pour répondre aux objectifs de mise en sécurité du site. Ces mesures feront l'objet d'une estimation distincte.

Enfin, en cas de scénarios multiples, vous voudrez bien me faire parvenir l'ensemble des solutions proposées et leurs coûts associés. Votre demande d'intervention portera sur le scénario que vous aurez retenu.

Présentation devant les instances délibératives de l'ADEME et autorisation du ministère

Dans le cas où l'intervention est justifiée, je vous informerai par courrier de la présentation de votre demande devant les instances délibératives de l'ADEME, c'est-à-dire en commission nationale des aides sites et sols pollués (CNASSP) et le cas échéant devant le conseil d'administration. Ce courrier ne sera qu'un accord de principe sur le contenu des propositions que vous m'aurez transmises.

Les conditions de prise en charge seront étudiées lors de la CNASSP en fonction, notamment, des disponibilités financières. Après consultation de ces instances qui pourront éventuellement apporter des modifications à votre demande, je vous informerai de l'autorisation qui vous sera donnée de prendre l'arrêté chargeant l'ADEME de procéder aux travaux aux frais des responsables. Les dispositions de cet arrêté devront être précises et strictement conformes aux travaux prévus dans mon autorisation. J'appelle votre attention sur le fait que je me réserve le soin de modifier le contenu de vos propositions en fonction des avis émis en commission nationale.

2. La constitution du dossier de saisine en vue d'une intervention de l'ADEME

La demande d'intervention de l'ADEME que vous devez adresser au ministère de l'écologie et du développement durable, doit comporter :

1. **Un rapport technique de l'inspection** des installations classées donnant un état des lieux de la situation et faisant apparaître sur la base des éléments disponibles :

- la nature et l'importance des risques ;
- la présence de populations riveraines et/ou d'éventuelles ressources naturelles à protéger susceptibles d'être affectées (proposition de plan fournie en annexe II).

2. **L'ensemble des arrêtés préfectoraux** pris à l'encontre du ou des responsables. Vous vous attacherez à ce titre à mettre en évidence que toutes les voies de recours ont été successivement épuisées.

3. **Un justificatif constatant l'insolvabilité totale ou partielle** du ou des responsables. Il peut s'agir d'un courrier du mandataire judiciaire en charge de la liquidation (pour les personnes morales exclusivement), ou du trésorier-payeur général. Dans le cas d'une liquidation d'entreprise, une consultation du TPG peut également permettre de confirmer les informations transmises par le mandataire judiciaire. J'appelle votre attention sur le fait qu'une insolvabilité est établie en un instant donné au regard des actifs disponibles. Cet état peut donc évoluer. L'impécuniosité peut, par ailleurs, être partielle lorsque les sommes disponibles ne couvrent pas en totalité le coût des mesures de mise en sécurité. Dans ce dernier cas, le mandataire liquidateur devra faire connaître sa capacité de financement de l'opération de mise en sécurité.

4. Un descriptif de l'intervention de l'ADEME comportant une estimation détaillée de son coût, qui sera accompagné de votre avis sur le mode de gestion proposé.

IV. – L'INTERVENTION D'OFFICE

L'intervention de travaux d'office peut être engagée au terme d'une des deux procédures suivantes :

- au terme de la procédure de consignation, une fois que les sommes ont été recueillies par le comptable public ;
- après autorisation du ministère de l'écologie et du développement durable dans les cas des dossiers examinés en commission nationale des aides sites et sols pollués (intervention ADEME).

1. Déroulement de l'intervention dans le cas d'une entreprise tierce (sur fonds consignés)

Lancement de l'opération

Lorsque la procédure de consignation conduit à disposer de fonds suffisants pour réaliser les travaux demandés, vous disposez de la possibilité d'encadrer vous-même l'intervention, en faisant appel à une entreprise spécialisée. La passation du marché est organisée dans les règles prévues par le code des marchés publics et dans la limite des fonds consignés.

La mise en œuvre d'un tel mécanisme nécessite :

- de s'assurer au préalable que l'exploitant n'a engagé aucune action de son côté. Ceci peut se faire soit par le biais d'une inspection ou d'une réunion contradictoire permettant de constater formellement l'absence d'action de sa part (travaux, engagement de travaux, commande d'étude) soit par une attestation écrite de l'exploitant ;
- de s'assurer que la déchéance du droit de l'exploitant défaillant à entreprendre les travaux a été portée à la connaissance de ce dernier ;
- de s'assurer que les sommes consignées couvrent la totalité des travaux (devis et consultation préalable d'entreprise).

Je crois enfin devoir appeler votre attention sur le fait que la maîtrise d'ouvrage requiert des moyens qui, compte tenu de certaines opérations de mise en sécurité, peuvent devenir rapidement importants. Par conséquent, sur des opérations simples d'enlèvement de déchets (évacuation de quelques déchets, pose d'une clôture), une conduite de travaux assurée par vos services peut être envisagée. En revanche, en présence d'opérations plus complexes, le recours à l'ADEME me paraît plus approprié. Dans ce cas je vous saurai gré de bien vouloir solliciter une intervention de l'agence auprès de mes services dans les formes prévues précédemment (constitution du dossier de saisine : pièces 1, 2 et 3 uniquement).

Le suivi des travaux

Comme pour toute commande publique, vous veillerez au bon déroulement des opérations qui seront closes par un procès-verbal de réception des travaux.

2. Déroulement de l'intervention dans le cas de l'ADEME

Le rôle de l'ADEME

Dans le cadre de ses interventions, l'ADEME se substitue à l'exploitant. Les arrêtés de travaux d'office que vous prendrez définissent le cadre de son intervention et permettent de confier à l'agence, en tant que personne morale distincte de l'État, la mission de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit pour elle :

- de consulter les entreprises conformément aux règles de passation de la commande publique ;
- d'apprécier les modalités techniques et financières détaillées des interventions à conduire ;
- de passer des contrats et d'honorer les factures correspondantes ;
- de s'assurer du bon déroulement et de la conformité des travaux prescrits ;
- de vous rendre compte régulièrement, ainsi qu'au ministre de l'écologie et du développement durable, du déroulement des travaux ;
- de faire valoir auprès des mandataires liquidateurs la priorité de sa créance, dans le cas où de nouveaux actifs seraient réalisés consécutivement aux travaux de mise en sécurité.

La loi prévoyant que les travaux sont faits aux frais des responsables, la mission de l'ADEME comprend également l'action en recouvrement des créances ainsi générées (art. L. 132-1 du code de l'environnement).

Le suivi des travaux

Vous veillerez à ce que l'inspection des installations classées contrôle la bonne application des arrêtés de travaux d'office, en particulier en ce qui concerne les délais d'intervention. Il conviendra de m'informer par courrier circonstancié, de toute dérive notable dans l'exécution de votre arrêté de travaux d'office.

Le compte-rendu d'opérations terminées

Au terme des travaux fixés dans votre arrêté de travaux d'office, l'agence rédige un compte rendu des opérations qui ont été réalisées. Il s'agit de dresser un état des lieux des mesures engagées, mais également de formuler des observations sur la stratégie mise en œuvre pour proposer le cas échéant des mesures complémentaires afin d'améliorer la mise en sécurité du site.

Dans ce cas, vous examinerez les arguments produits par l'agence pour justifier la mise en œuvre de mesures complémentaires et, si la situation le nécessite, vous me transmettez une nouvelle demande d'intervention en prenant soin de justifier la nécessité de cette nouvelle intervention en vous appuyant sur l'avis de l'inspection des installations classées.

Toute intervention complémentaire de l'agence fera l'objet d'une nouvelle saisine de mes services dans les formes prévues à cet effet (partie III. 2°).

3. Le règlement des travaux

Le paiement des travaux sur fonds consignés se fait au terme de leur exécution en un seul versement. Ce dernier est opéré par le trésorier-payeur général sur demande du préfet dans les formes prévues par l'arrêté d'affectation des sommes consignées.

4. Cadre juridique de l'intervention d'office

Arrêté préfectoral de travaux d'office (APTO)

L'arrêté de travaux d'office constitue la base légale de l'intervention des organismes mandatés pour réaliser les travaux que l'exploitant n'aura pas exécutés. A ce titre, il permet non seulement de définir le contenu des mesures

à conduire sur le site mais également de désigner la personne morale en charge de leur exécution (ADEME ou entreprise tierce). L'APTO doit être établi au regard de la situation du moment, sur la base d'un rapport établi par les services de l'inspection.

Les CODERST seront tenus informés de la prise de ces arrêtés.

L'intervention d'un APTO ne permet plus à l'exploitant d'entreprendre la réalisation des travaux, par lui-même ou par un tiers qu'il désignerait. C'est pourquoi, l'arrêté doit être établi après un échange contradictoire sur la réalisation des travaux ou leur état d'avancement. En cas de réalisation partielle des travaux, les services de l'inspection constatent, préalablement à la prise de l'arrêté, le montant des travaux réalisés par l'exploitant sur la base de justificatifs, permettant ainsi une restitution partielle du montant initialement consigné. La constatation de l'état d'avancement doit avoir lieu après le délai de consignation.

Dans le cas d'une intervention sur fonds consignés, une ampliation de l'arrêté de travaux d'office est envoyée au trésorier-payeur général. Une ampliation de cet arrêté est également transmise à l'exploitant et au propriétaire du site.

S'agissant de leur rédaction, les arrêtés de travaux d'office doivent expressément viser les arrêtés précédents mis à la charge du responsable du site, à savoir les arrêtés de travaux, de mise en demeure et de consignation qui ont précédé le déclenchement de la procédure de travaux d'office. Vous veillerez enfin à ne pas faire figurer sur les APTO les montants des travaux engagés afin de ne pas fausser les appels d'offre. Dans le cas d'une intervention conduite par l'ADEME, je vous demande de prendre avis de l'agence sur votre projet d'arrêté avant signature.

Un modèle est présenté en annexe I de la présente circulaire.

Arrêté d'occupation temporaire des sols

Les servitudes d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux prévues par la loi du 29 décembre 1892 permettent d'occuper momentanément une propriété privée, soit pour procéder à des études préliminaires ou à des travaux d'utilité générale, soit pour implanter des ouvrages affectés à la protection de l'environnement.

J'appelle votre attention sur le fait que l'autorisation d'occupation temporaire délivrée sur cette base par vos services habilite l'ADEME, ou la société intervenante à établir, sur les parcelles occupées, toutes installations, dès lors qu'elles le sont en vue de l'exécution des travaux publics ou des ouvrages publics visés dans l'arrêté de travaux d'office.

Les ouvrages réalisés dans le cadre de l'arrêté d'occupation temporaire doivent avoir un caractère essentiellement provisoire. Dans le cas où les installations implantées sur le site auraient une pérennité supérieure au délai maximum de vingt ans autorisé par la loi du 29 décembre 1892 susvisée, telle que modifiée par la loi n° 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, il vous incombe d'obtenir l'accord du propriétaire.

Vous veillerez, après consultation de l'inspection des installations classées et de l'entreprise ou de l'agence en charge de l'intervention, à ce que la durée de l'occupation, qui doit être obligatoirement mentionnée dans l'arrêté, soit adaptée à la nature des travaux. L'arrêté devra également préciser l'interdiction faite au propriétaire et aux utilisateurs des lieux d'entreprendre sur le site qui pourrait empêcher, voire entraver, la réalisation des opérations. L'arrêté d'occupation temporaire qui n'aura pas été suivi d'exécution dans les six mois de sa date sera frappé de péremption. Toutefois, la péremption de l'autorisation, par défaut du respect de ce délai, ne fait pas obstacle à la prise d'un nouvel arrêté par vos services portant sur le même site.

Afin de faciliter l'intervention de l'ADEME ou de la société tiers, je vous invite à communiquer l'arrêté d'occupation des sols au propriétaire ou au locataire des terrains concernés par l'intervention.

L'arrêté étant notifié, l'accès au site par l'intervenant sera encore subordonné à l'établissement d'un procès-verbal contradictoire de constat des lieux en présence du propriétaire. En cas de carence de celui-ci, le maire de la commune où se trouve le site lui désignera d'office un représentant. En cas de refus du maire, il vous appartiendra de vous substituer à lui pour cette désignation. Si le propriétaire refuse de signer le procès-verbal, il reviendra à l'expert nommé par le président du tribunal administratif d'en dresser un d'urgence. Dès l'établissement du procès-verbal, les travaux visés par votre arrêté d'exécution d'office pourront être engagés.

Vous trouverez en annexe I de la présente circulaire un modèle d'arrêté d'occupation temporaire qui reprend ces différents points.

V. – CAS RELEVANT DE L'URGENCE IMPÉRIEUSE

La situation est qualifiée d'urgence impérieuse lorsqu'elle appelle une action immédiate :

- pour prévenir un accident imminent et inéluctable ;
- pour compléter une action des pouvoirs publics visant à contenir ou résorber les effets d'un accident technologique survenu sur le site d'une ancienne installation classée.

L'ADEME n'a toutefois pas pour mission de se substituer aux services d'intervention d'urgence habituellement mobilisés dans les missions de protection civile dans le cadre de situations présentant un haut niveau de risque. Dans de tels cas, il vous appartient en fonction de l'urgence constatée de décider de l'emploi des services de protection civile, une intervention de l'ADEME pouvant poursuivre ou compléter ce qui serait mis en œuvre dans les premiers instants.

Enfin, s'agissant d'interventions de mise en sécurité jugées à risque au regard des produits manipulés, de l'implantation du site ou des conditions de stockage (substances très nocives, stockage en mauvais état, densité de population importante aux alentours du site), il me paraît opportun de requérir l'avis des services précédemment évoqués, sur les risques et les mesures de protection des populations qui seraient à mettre en œuvre au cours de l'intervention.

Si les responsables ont pu être identifiés, vous veillerez à prendre à leur rencontre un arrêté de travaux d'urgence, le passage devant le CODERST étant facultatif compte tenu de l'urgence. Cet arrêté préfectoral prescrira la réalisation des mesures conservatoires d'urgence dans un délai de l'ordre de quelques heures à quelques jours.

A l'expiration de ce délai, ou en l'absence de responsable identifié, il vous est possible, après autorisation du ministère, de prendre un arrêté chargeant l'ADEME de réaliser les travaux au titre de l'urgence impérieuse. Pour ces situations, les mesures de travaux d'office peuvent être mises en œuvre même si la procédure d'occupation temporaire n'est pas menée à terme.

L'accord du MEDD pour l'intervention de l'agence ne pourra vous être donné qu'en cas de consensus sur l'urgence réelle de la situation. La transmission d'informations par courriel ou par fax doit être dans ce cas privilégiée. Vous veillerez tout particulièrement dans un tel contexte à limiter strictement les travaux aux mesures véritablement très urgentes.

VI. – PÉRENNISATION DE LA MISE EN SÉCURITÉ

Certains sites ayant fait l'objet d'une remise en état peuvent s'avérer impropres à certaines utilisations, soit que les pollutions résiduelles s'opposent, pour des motifs de santé publique, à un changement d'usage sans précaution particulière, soit que le mode de mise en sécurité du terrain ou son instabilité exclue, pour des motifs de sécurité publique, toute construction.

L'article L. 515-12 du code de l'environnement permet en de telles circonstances, d'instaurer des servitudes d'utilité publique sur des terrains pollués. Ces servitudes peuvent avoir pour effet d'encadrer le droit de construire ou peuvent également permettre la mise en œuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site.

D'autres formes de restrictions d'usage ont été définies pour répondre à cette problématique de manière plus souple. A ce titre, je vous renvoie au « guide pour la mise en œuvre des servitudes » publié par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Toute mise en sécurité de site doit être accompagnée de la mise en place de restrictions d'usage annexées au PLU ou publiées aux hypothèques dès lors qu'une suspicion de risque lié à la pollution subsiste.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, des difficultés rencontrées dans l'application de la présente circulaire. Les circulaires suivantes sont abrogées.

- circulaire DPPR/SEI du 7 juin 1996 relative à la procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués ;
- circulaire DPPR/SEI du 1^{er} septembre 1997 relative à la notification des mesures prévues par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 au propriétaire du terrain, de l'immeuble ou des installations industrielles ;
- circulaire DPPR/SEI/BSPSR n° 99-179 du 11 mars 1999 relative à relative à la réhabilitation de sites pollués en cas de défaillance des responsables ;
- circulaire DPPR/SEI/BSPSR n° 02-437 du 2 juillet 2002 relative à la pollution des sols par les installations classées. Pertinence des mesures prescrites. Mise en cause du détenteur.

Pour la ministre :

*Le directeur de la prévention des pollutions et des risques,
délégué aux risques majeurs,*

L. MICHEL

ANNEXE I : MODÈLES D'ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX

1. Arrêté de travaux d'office en situation d'urgence impérieuse

Arrêté de travaux d'office relevant d'une situation d'urgence impérieuse

Le préfet de XXX

Vu le code de l'environnement (livre V, titre I) et notamment son article L. 514-1 ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Vu l'arrêté préfectoral de mise en demeure du,

Vu le rapport de l'inspecteur des installations classées de la DRIRE (ou DDSV) en date du constatant que l'arrêté de mise en demeure n'a pas été suivi d'effet ;

Vu la lettre de Mme la ministre de l'écologie et du développement durable en date du autorisant le préfet de à charger l'ADEME de réaliser d'office les premières mesures de mise en sécurité selon la procédure d'urgence impérieuse ;

Vu l'absence de responsables connus à ce jour ;

Considérant les risques générés par le site ;

Considérant la nécessité et l'urgence impérieuse de remédier dans les meilleurs délais aux conséquences de cette pollution ;

Considérant que la société a été préalablement informée de la mise en œuvre de la procédure d'exécution d'office des travaux et a été en mesure de présenter ses observations,

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture du département du ;

Arrête :

Article 1^{er} – Il sera procédé, aux frais de [désignation des personne(s) physique(s) ou morale(s) responsable(s) du site], à l'exécution des travaux suivants :

-
-
-

Article 2 – L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est chargée de l'application de la présente décision d'exécuter ou de faire exécuter les travaux prescrits.

Article 3 – Les droits des tiers sont et demeurent expressément réservés.

(en cas d'une consignation préalable) **Article 4** – A compter de la notification de cet arrêté, la société (ou M.) ne pourra réaliser ou faire réaliser les travaux précités et obtenir restitution des sommes consignées à cet effet.

(en cas d'une consignation préalable) **Article 5** – Dans la limite des fonds consignés, M. le TPG remettra à l'ADEME les sommes exposées sur présentation d'une facture des dépenses réalisées accompagnées des justificatifs correspondants

2. Arrêté de travaux d'office

Arrêté de travaux d'office

Le préfet de XXX

Vu le code de l'environnement (livre V, titre I) et notamment son article L. 514-1 ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Vu l'arrêté du pris à l'encontre de M. (ou de la société) ;

Vu l'arrêté de mise en demeure en date du ;

Vu l'arrêté de consignation en date du ;

Vu le rapport de l'inspecteur des installations classées de la DRIRE (ou DDSV) constatant l'inobservation des prescriptions imposées ;

Considérant que la situation constatée porte un grave préjudice aux intérêts protégés visés à l'article 511-1 du code de l'environnement ;

Considérant que toutes les autres procédures administratives possibles ont été engagées sans que le préjudice causé à l'environnement ait pu être réparé ;

Considérant que la société a été préalablement informée de la mise en œuvre de la procédure d'exécution d'office des travaux et a été en mesure de présenter ses observations,

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture du département du ;

Arrête :

Article 1^{er} – Il sera procédé à l'exécution des évaluations ou travaux suivants, aux frais des personnes physiques ou morales responsables du site :

-
-
-

Article 2 – L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou l'entreprise est chargée de l'application de la présente décision d'exécuter ou de faire exécuter les travaux prescrits.

Article 3 – Les droits des tiers sont et demeurent expressément réservés.

(en cas d'une consignation préalable) **Article 4** – A compter de la notification de cet arrêté, la société (ou M.) ne pourra réaliser ou faire réaliser les travaux précités et obtenir restitution des sommes consignées à cet effet..

(en cas d'une consignation préalable) **Article 5** – Dans la limite des fonds consignés, M. le TPG remettra à l'ADEME (ou la société) les sommes exposées sur présentation d'une facture des dépenses réalisées accompagnées des justificatifs correspondants

Article 6 – Une ampliation du présent arrêté sera déposée à la Mairie de

3. Arrêté d'occupation des sols

Arrêté d'occupation des sols

Le préfet de XXX

Vu le code de l'environnement (livre V, titre I) et notamment ses articles L. 512-3, L. 512-7, L. 514-1 et L. 514-3 ;

Vu le code de justice administrative et notamment son article R. 532-1 ;

Vu la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, modifiée notamment par l'article 1^{er} du décret n° 65-201 du 12 mars 1965 et par l'article 33 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 ;

Vu l'arrêté préfectoral en date du prescrivant l'exécution de travaux d'office sur le site de sur la commune de et confiant la maîtrise d'ouvrage desdits travaux à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

Vu les plans annexés ;

Sur la proposition du secrétaire général de la préfecture de

Arrête :

Article 1^{er} – Les représentants de l'ADEME, ainsi que ceux des entreprises mandatées par cet organisme, chargés de l'exécution des travaux de réhabilitation du terrain situé appartenant aux personnes dont les noms figurent en annexe du présent arrêté, sont autorisés pour une durée (délai), sous réserve des droits des tiers à procéder aux travaux visés par l'arrêté de travaux d'office en date du

A cet effet, ils pourront effectuer toutes les opérations que la réalisation des travaux rendra indispensable.

Article 2 – Les propriétaires ou locataires des parcelles devront suspendre toute intervention de nature à perturber la réalisation des travaux visés à l'article 1^{er} prescrits à l'ADEME par voie d'arrêté préfectoral en date du

Article 3 – Un état des lieux faisant l'objet d'un procès-verbal contradictoire sera établi en présence des propriétaires des terrains ou de leurs représentants et de l'ADEME.

Les indemnités qui pourraient être dues par les dommages causés à la propriété en cause à l'occasion des travaux seront à la charge de l'ADEME.

A défaut d'entente amiable, leur montant sera fixé par le tribunal administratif.

Article 4 – Chacun des responsables chargés de travaux devra être muni d'une ampliation du présent arrêté qu'il sera tenu de présenter à toute réquisition.

Article 5 – La présente autorisation sera périmée de plein droit si elle n'est pas suivie d'effet dans les six mois à compter de sa date d'application.

Article 6 – Le présent arrêté sera publié et affiché au moins dix jours avant le commencement des opérations définies à l'article 1^{er} ci-dessus, à la diligence du maire de qui adressera à la préfecture un certificat constatant l'accomplissement de cette formalité et aux frais de l'ADEME.

Article 7 – Une ampliation du présent arrêté sera déposée à la mairie de

4. Arrêté d'affectation des sommes consignées (pris à la suite d'un arrêté de travaux d'office)

Arrêté d'affectation des sommes consignées

Le préfet de XXX

Vu le code de l'environnement (livre V, titre I) et notamment son article L. 514-1 ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Vu l'arrêté préfectoral n°, en date du mettant en demeure, dans un délai de, M. de procéder à ;

Vu l'arrêté de consignation n°, en date du et le titre de recette émis à la date du ;

Vu le rapport de M. l'inspecteur des installations classées de la DRIRE (ou DDSV) de en date du constatant l'inexécution des mesures prescrites ;

Vu l'arrêté de travaux d'office n° en date du, chargeant l'entreprise de réaliser les travaux en lieu et place de M.

Vu le rapport de M. l'inspecteur des installations classées de la DRIRE de en date du constatant la réalisation des travaux prescrits ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture du département du ;

Arrête :

Article 1^{er} – Les sommes consignées en application de l'arrêté du __/__/__ susvisé, seront reversées à la société, demeurant chargée d'office de l'exécution des travaux en lieu et place de la société

Article 2 – Le montant à reverser à l'entreprise s'élève à €.

ANNEXE II : PROPOSITION DE PLAN DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

I. – RENSEIGNEMENTS DE L'ENTREPRISE

Renseignements IC (dénomination sociale, coordonnées, n° GIDIC...) et présentation de l'activité (site visé par une action nationale : action plomb phase II, action nationale amiante...).

Chronologie des faits jugés pertinents et en rapport avec la problématique à traiter (passé industriel du site, changement d'exploitant, changement de dénomination, plaintes, incidents d'exploitation, PV, condamnation pénales...).

Synthèse de la situation administrative et des actions menées.

INTERLOCUTEURS	IDENTITÉS	ARRÊTÉS	ACTIONS DEMANDÉES	MESURES RÉALISÉES
Exploitant				
Mandataires				
Propriétaire				

II. – CONTEXTE DU SITE

Type d'habitations au voisinage et cibles particulières (établissement sensible).

Enjeux identifiés.

Schéma conceptuel présentant de façon synthétique les sources, les voies de transferts et les enjeux à protéger (populations susceptibles d'être affectées, contexte environnemental).

III. – SITUATION ENVIRONNEMENTALE

Source potentielle et dangerosité/toxicité associée.

Transfert potentiel.

IV. – MESURES DE MISES EN SÉCURITÉ

Proposition de mesures.

Avis sur les mesures proposées par l'ADEME.

V. – ANNEXE

Photos et plans (vivement conseillés).

ANNEXE III : RESPONSABILITÉS ET OBJECTIFS

1. L'exploitant

En premier lieu, l'exploitant est responsable de la remise en état du site au regard des pollutions qu'il a générées. Cette remise en état consiste à mettre le site en sécurité au sens de la prévention des risques accidentels (cf. art. 34-1 du décret de 1977) puis à le réhabiliter en vue d'un usage déterminé (cf. art. 34-2 à 34-6 du décret de 1977). Je vous renvoie, pour ce faire, à la circulaire du 18 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites dans le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

En cas de cessation d'activité menée dans des circonstances manifestement frauduleuses, il me paraît important de saisir systématiquement le procureur de la République sur la base du procès-verbal établi, le cas échéant, par les services de l'inspection.

2. Le mandataire liquidateur

Dans le cas où l'exploitant n'est plus solvable et où l'entreprise fait l'objet d'une liquidation judiciaire, le mandataire représentant légal de l'entreprise doit traiter cette question dans le cadre de la procédure dont il a la charge. Ce faisant, le mandataire liquidateur est tenu par la loi de conduire en lieu et place de l'exploitant la procédure de cessation d'activité prévue par le code de l'environnement (art. 34-1 à 34-3 du décret du 21 septembre 1977). Dans la pratique, compte tenu des moyens financiers disponibles, les mesures que vous demanderez au mandataire devront porter en priorité sur les actions prévues à l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977.

Dans ce contexte, au moment de l'ouverture de la procédure de redressement ou de liquidation ou, à défaut, dès lors que l'information de l'existence d'une telle procédure vous est transmise, votre rôle est :

- d'alerter le mandataire judiciaire sur les risques en présence et l'importance des mesures de mise en sécurité ;
- de porter à sa connaissance, dans les deux mois qui suivent la publication au BODACC, l'existence d'une éventuelle procédure de consignation en cours.

Le code du commerce impose au mandataire liquidateur de rembourser les créanciers en fonction du privilège qu'ils détiennent. Les dépenses attachées à la réhabilitation du site bénéficient du privilège général réservé aux créances du Trésor public. En revanche, les mesures de mise en sécurité qui peuvent être assimilées aux frais attachés à la conservation en état du site naissent pour les besoins du déroulement de la procédure (L. 622-17). A ce titre, elles peuvent être prises en charge préalablement à toute répartition. Il doit s'agir des mesures mentionnées à l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 :

- limiter l'accès au site (clôture, fermeture des bâtiments) ;
- évacuer les produits dangereux par différentes manières :
 - les produits toxiques ou dangereux ne pouvant être récupérés seront évacués vers des centres de stockage ou d'élimination dûment autorisés (ex. : transformateur PCB) ;
 - les produits valorisables (les matières premières, les produits intermédiaires identifiés ou produits finis) pourront être récupérés ou évacués par des fournisseurs (existence du certificat de reprise dans le cas de sources radioactives) ou des industriels du même secteur dans des conditions financières intéressantes pour toutes les parties ;
- rédiger la notification de fin d'activité en faisant apparaître les mesures précédemment évoquées et les informations détenues sur l'installation et son environnement. Cette notification comprendra :
 - un courrier du liquidateur précisant les mesures prises ou qu'il entend prendre pour assurer la mise en sécurité du site ;
 - les justificatifs attestant de la mise en œuvre de ces mesures (factures, bons d'enlèvement, bordereaux de vente des matières premières) ;
 - le cas échéant, le bilan environnemental prévu à l'article L. 623-1 du code du commerce ;
 - les études éventuelles existantes et réalisées du temps de l'exploitant.

Dans la mesure du possible, ces actions pourront être complétées par des mesures de contrôle, voire de surveillance des eaux ou la réalisation d'étude et de diagnostic de pollution (cf. le *guide à l'attention des mandataires judiciaires et de l'inspection des installations classées*).

En outre, il me paraît souhaitable que le mandataire judiciaire, s'il le souhaite, puisse bénéficier du concours de vos services ainsi que ceux de l'inspection afin qu'il soit en mesure de prendre les meilleures décisions s'agissant des mesures à engager en priorité. J'attire toutefois votre attention sur le fait que l'intervention de vos services doit se limiter au conseil de gestion et ne devrait en aucune manière conduire vos services à assumer les responsabilités du mandataire liquidateur (rédaction du mémoire de fin d'activité, pilotage des mesures de mise en sécurité, réalisation du bilan environnemental prévu à l'article L. 623-1 du code du commerce, etc.).

Dans le cas où les mesures mises en œuvre par le mandataire liquidateur seraient, par rapport à ce qui vient d'être énoncé (mesures de mise en sécurité), insuffisantes, vous voudrez bien prendre à son encontre, en sa qualité de mandataire judiciaire, les arrêtés de mise en demeure et de consignation prévus par la présente circulaire.

Les autres dépenses liées aux obligations de cessation d'activité (la procédure de concertation et la réhabilitation prévue aux articles 34-2 et suivants : travaux de dépollution, études et diagnostics) seront prises en compte par le mandataire liquidateur dans le règlement de la liquidation. Ces créances environnementales seront traitées en fonction des fonds disponibles et de leur ordre de priorité.

3. Le propriétaire

En application de la notion de « gardien de la chose » prévue à l'article 1384 du code civil, le propriétaire d'un terrain reste civilement responsable des dommages que son bien peut causer au tiers.

Les cas d'implication du propriétaire d'un terrain par l'administration au titre de la remise en état ces dernières années ont pu laisser croire qu'aux yeux des pouvoirs publics le propriétaire d'un site devrait endosser, en cas de défaillance de l'exploitant, les responsabilités de remise en état qui s'imposent à l'exploitant.

Tel n'est évidemment pas le cas. La mise en cause d'un propriétaire, en sa seule qualité de propriétaire, ne peut en aucun cas excéder la réalisation de mesures nécessaires afin de pallier un risque avéré et immédiat pour la sécurité ou la santé publique. Vous veillerez cependant à ce que les mesures que vous imposez soient adaptées à l'impact que peut représenter le site et, plus particulièrement, à la surveillance de cet impact et à sa maîtrise, et à recueillir préalablement l'accord du propriétaire. Indépendamment de la jurisprudence actuelle, il s'avère que dans de nombreux cas, des propriétaires ont assumé à ce titre leur obligation en matière de mise en sécurité, à la demande de l'inspection.

Je vous invite à consulter mes services sur la question avant de prendre tout acte administratif susceptible de générer un contentieux.

Enfin, dans le cas où vous auriez recours à l'intervention de l'ADEME, vous informerez le propriétaire que l'ADEME sera autorisée à engager les actions devant les tribunaux compétents pour recouvrer les sommes dépensées. L'action devant les tribunaux civils peut en effet conduire à des décisions favorables dans ce domaine.

ANNEXE IV : LOGIGRAMME

