

N°1400041  
SA ETABLISSEMENT BOURBIE  
et M. et Mme Claude BOURBIE  
Audience du 2 septembre 2015

Conclusions  
Ph CHACOT

La société établissements Bourbié a été autorisée par un arrêté préfectoral de décembre 1987 à exploiter au lieu-dit « Les listes » à Issoire à proximité immédiate de l'autoroute A75 une installation d'élimination de déchets industriels provenant d'installations classées.

Cet arrêté a été modifié en dernier lieu en septembre 2002 et prévoyait une fin d'exploitation en 2005.

Néanmoins la société Bourbié a poursuivi l'exploitation au-delà de cette date et a demandé en 2007 l'autorisation de prolongation d'exploitation.

L'entreprise n'ayant pas procédé aux travaux de réaménagement qui avaient été fixés par l'arrêté préfectoral du 6 septembre 2002, elle a été mise en demeure de cesser son activité et de réaliser les travaux de réaménagement prévus.

La société n'ayant pas obtempéré, un nouvel arrêté préfectoral du 8 septembre 2009 l'a obligé à consigner une somme correspondant au coût des travaux.

La garantie financière a été mise en jeu par la suite en avril 2010.

Entre-temps, la société a fait l'objet d'un placement en redressement judiciaire par jugement du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand du 29 mai 2009.

Elle a ensuite été placée en liquidation judiciaire par jugement de ce même tribunal le 12 février 2010.

Dans le prolongement de la cessation de l'activité de la société, le préfet du Puy-de-Dôme, sur la base du rapport établi par l'inspecteur des installations classées en mars 2013, a pris un arrêté du 7 novembre 2013 prescrivant la mise en place de servitudes d'utilité publique sur le site de l'ancienne décharge Bourbié.

Les terrains d'assiette de ce centre d'enfouissement de déchets, qui n'ont pas été concernés par les jugements du tribunal de commerce, restent la propriété des époux Bourbié et de la SA établissements Bourbié.

Ces terrains, qui représentent une superficie de 4,5 ha environ, ont fait l'objet d'une vente aux enchères à la demande du liquidateur de la société. Cette vente s'est avérée infructueuse en raison des servitudes pesant sur le terrain, selon les requérants.

Par cette requête les requérants, c'est-à-dire le liquidateur de la société Bourbié et les époux Bourbié, vous demandent d'annuler l'arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 7 novembre 2013 prescrivant la mise en place de servitudes d'utilité publique sur le site de l'ancienne décharge Bourbié au lieu-dit « Les listes » sur la commune d'Issoire .

Au soutien de cette requête ils présentent un moyen de légalité externe relatif au vice de procédure et un moyen de légalité interne relatif aux servitudes édictées par l'arrêté préfectoral qu'ils considèrent excessives.

Avant d'en venir à l'examen de la légalité de l'arrêté préfectoral et des moyens soulevés il convient d'examiner au préalable les deux fins de non-recevoir soulevées par le préfet du Puy-de-Dôme en défense.

Le préfet conteste en effet l'intérêt à agir des requérants, en présentant deux arguments.

Le préfet dénie l'intérêt à agir des requérants en faisant valoir que leur intérêt à agir n'est justifié que par les éventuels préjudices résultant de l'impossibilité selon eux de vendre les terrains du fait de l'existence des servitudes instaurées par l'arrêté contesté.

Selon le préfet ils n'auraient pas intérêt à agir dès lors qu'il existe une procédure spécifique d'indemnisation prévue par les dispositions de l'article L. 515-12 du Code de l'Environnement.

Vous ne pourrez pas retenir cette argumentation.

En effet le présent litige n'est pas un recours en indemnisation mais bien, ainsi que cela ressort des conclusions présentées, un recours en excès de pouvoir visant à l'annulation de l'arrêté préfectoral prescrivant des servitudes d'utilité publique.

Cette 1ère fin de non recevoir sera écartée.

Le second argument invoqué par le préfet, sans doute inspiré de l'adage « *nemo auditur* » tient au fait que les requérants, qui sont à l'origine de la pollution des terrains qui a amené le préfet à intervenir en vertu des dispositions pertinentes du code de environnement, seraient mal venus de se prévaloir de leurs propres agissements pour contester son arrêté.

Cet argument ne nous semble pas recevable.

En effet, il n'est pas contesté que les époux Bourbié et la SA établissement Bourbié sont propriétaires des terrains qui font l'objet des servitudes édictées par l'arrêté préfectoral.

Dès lors, quel qu'ait pu être leur comportement par le passé en tant qu'exploitant du centre d'enfouissement de déchets industriels exploité par la SA Etablissements Bourbié, comportement qui est loin d'être irréprochable, leur qualité de propriétaire de ces terrains leur donne nécessairement un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté préfectoral.

La seconde fin de non recevoir sera écartée.

x

Avant d'en venir à l'examen des moyens soulevés il convient d'écarter au préalable un des arguments présentés en défense par le préfet du Puy-de-Dôme qui soutient qu'il se trouvait en situation de compétence liée et qu'ainsi tous les moyens invoqués seraient inopérants.

Ce moyen en défense qui aurait pu être imparable ne sera pas retenu.

La notion de situation de compétence liée suppose en effet que, face à une situation, l'administration se trouve dans l'obligation de prendre une décision précise, unique.

Dans le contentieux de la fonction publique, par exemple, l'annulation par le juge d'un refus de titularisation impose à l'administration de réintégrer l'agent illégalement évincé. L'administration ne peut donc prendre qu'une seule mesure consistant à le réintégrer et au besoin le juge l'y contraint en prononçant une injonction.

S'il est vrai que confrontée à une pollution des sols d'un ancien site industriel, l'administration est tenue d'agir, en application des dispositions des articles L. 515-8 et suivants du code de environnement, afin de prévenir tout risque pour la sécurité et la salubrité publiques, le préfet n'est pas tenu de prendre une mesure précise.

L'administration, dans ce cas de figure, dispose d'une grande latitude pour édicter des servitudes adaptées à la situation du site et dont l'ampleur tant en ce qui concerne la zone concernée que les mesures d'interdiction d'utilisation du sol et du sous sol qui peuvent être très variées.

Selon les circonstances, les servitudes pourront porter sur la totalité ou une partie de la zone de l'ancien site industriel (c'est d'ailleurs une des critiques formulées par les requérants) et elles pourront être plus ou moins contraignantes en termes d'utilisation future en fonction de l'importance de la pollution constatée. (C'est le second argument des requérants qui estiment ces servitudes excessives.)

En clair si l'administration était tenue d'intervenir, rien ne permet d'affirmer qu'elle était tenue de prendre la mesure contestée.

L'argument en défense sera donc écarté ce qui implique l'examen des moyens invoqués.

Nous pensons que le moyen du vice de procédure doit vous amener à annuler l'arrêté contesté.

Les requérants soutiennent que l'arrêté préfectoral a été pris à la suite d'une procédure irrégulière d'une part, car il n'a pas été précédé, conformément aux dispositions de l'article

R. 515-31-2 du code de l'environnement, de la consultation des propriétaires des parcelles concernées et du liquidateur judiciaire, représentant de la SA Etablissements Bourbié, et d'autre part, en méconnaissance de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.

L'argument fondé sur la méconnaissance des dispositions de la loi du 12 avril 2000 nous semble inopérant dès lors que la décision contestée ne constitue pas une mesure individuelle mais un acte réglementaire et qu'elle n'entre donc pas dans le champ d'application de cette loi qui régit les relations des citoyens avec l'administration.

L'argument d'une consultation irrégulière ou incomplète nous semble en revanche fondé.

L'argument des requérants selon lequel les dispositions de l'article R. 515-31-2 du Code de l'environnement n'auraient pas été respectées sera écarté comme inopérant car ces dispositions organisent la procédure consultative en cas d'enquête publique préalablement avant l'édiction de servitudes.

Or, comme l'indique avec raison le préfet, en défense, la procédure suivie est celle de l'article L. 515-12 3<sup>ème</sup> alinéa du Code de l'Environnement qui instaure une procédure allégée, dispensée d'enquête publique dans certains cas.

L'article L. 515-12 du code de l'environnement dispose que : *« des servitudes prévues aux articles L. 515-8 à L. 515-11 peuvent être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, ou sur l'emprise des sites d'anciennes carrières ou autour de ces sites sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone. Ces servitudes peuvent, en outre, comporter la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol, la limitation des usages du sol, du sous-sol et des nappes phréatiques, ainsi que la subordination de ces usages à la mise en œuvre de prescriptions particulières, et permettre la mise en œuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site. / Dans le cas des installations de stockage des déchets, ces servitudes peuvent être instituées à tout moment. Elles cessent de produire effet si les déchets sont retirés de la zone de stockage. / Sur les terrains pollués par l'exploitation d'une installation classée ou constituant l'emprise d'un site de stockage de déchets, lorsque les servitudes envisagées ont pour objet de protéger les*

*intérêts mentionnés au premier alinéa et concernent ces seuls terrains, le représentant de l'Etat dans le département peut, lorsque le petit nombre des propriétaires ou le caractère limité des surfaces intéressées le justifie, procéder à la consultation écrite des propriétaires des terrains par substitution à la procédure d'enquête publique prévue au troisième alinéa de l'article L. 515-9 (...) ».*

C'est donc cette procédure consultative simplifiée de consultation des propriétaires qui a été mise en œuvre par le préfet compte tenu du faible nombre de propriétaires et de parcelles concernées.

Par ailleurs, l'article R. 515-31-5 du code de l'environnement prévoit que : *« Dans le cas prévu au troisième alinéa de l'article L. 515-12, le préfet sollicite l'avis écrit des propriétaires des terrains et des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre mentionné à l'article R. 515-31-2. Faute d'avis émis dans le délai de trois mois cet avis est réputé favorable. »* ;

En l'espèce et ainsi qu'il ressort de l'arrêté lui-même, des servitudes d'utilité publique sont édictées sur les parcelles cadastrées BE 431, 432, 433, 434, 473 et 579 appartenant à la SA Etablissements Bourbié, ainsi que sur les parcelles BE 578 et 595 appartenant à M. et Mme Bourbié et enfin sur une parcelle, non cadastrée, enclavée entre les parcelles BE 432 et 433, faisant partie du domaine public de la commune d'Issoire.

Il ressort des pièces du dossier, s'agissant de M. et Mme Bourbié, propriétaires de deux parcelles, qu'ils ont été consultés sur le projet d'arrêté en litige et qu'ils ont pu faire valoir leurs observations, par courrier du 23 août 2013.

En revanche, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la SA Etablissements Bourbié, propriétaire des autres parcelles concernées, ait été consultée.

Selon les dispositions de l'article L. 641-9 du code de commerce, le jugement qui ouvre ou prononce la liquidation judiciaire, emporte de plein droit, à partir de sa date, le dessaisissement pour le débiteur de l'administration et de la disposition de ses biens. Les droits et actions du débiteur concernant son patrimoine sont exercés pendant toute la durée de la liquidation judiciaire, par le liquidateur.

Or comme nous l'avons dit en présentation de l'affaire, la SA Etablissements Bourbié a été mise en liquidation judiciaire à compter du 2 février 2010 et la S.E.L.A.R.L. Sudre a été désignée comme liquidateur.

Or, il est constant que ni la société ni le liquidateur n'ont été consultés et amenés à présenter leurs observations avant l'intervention de l'arrêté contesté et ce en contradiction avec les dispositions que nous venons de citer.

Voir T.A. de Caen, 5 novembre 2014, commune de l'Aigle n° 1302171.

Ce vice de procédure nous semble substantiel et de nature à entacher d'illégalité la décision dès lors qu'il a privé la société ou son représentant le liquidateur d'une garantie.

Nous vous proposons d'accueillir le moyen du vice de procédure ce qui conduira à l'annulation de l'arrêté préfectoral.

Nous en profitons pour signaler, à titre pédagogique pour l'administration, que nous n'avons vu nulle trace dans le dossier de la consultation de la commune d'Issoire alors que cette consultation est rendue obligatoire par les dispositions de l'article R. 515-31-5 du Code de l'environnement.

Compte tenu de la règle de l'économie des moyens vous pourrez vous contenter de retenir ce seul moyen de procédure, sans examiner les moyens de légalité interne soulevés.

Nous en disons néanmoins brièvement un mot à titre d'information des parties et du tribunal.

Les requérants estiment les servitudes excessives dans leur étendue géographique et dans leur nature même par rapport aux activités qui sont interdites et dès lors que l'arrêté est muet sur les activités qui peuvent être autorisées.

Au vu des pièces du dossier nous estimons que ce moyen n'aurait pas été retenu.

Tout d'abord s'agissant de l'étendue des servitudes édictées et contrairement à ce que soutiennent les requérants, sans d'ailleurs apporter de justificatifs, les parcelles appartenant en propre à M. et Mme Bourbié (n°577 et 578) ont bien supporté en partie du stockage de déchets dès lors que l'alvéole n°3 y était implantée.

Dès lors, l'étendue des servitudes sur l'ensemble des parcelles de l'ancien site n'apparaît pas excessive et cette branche du moyen aurait été écartée.

Quant à la nature des servitudes édictées, l'arrêté préfectoral reprend, point par point, les propositions du rapport de l'installation classée d'avril 2013 qui mentionnait, par ailleurs, que « *l'impact de la décharge sur l'environnement est très limité. Seuls apparaissent, au niveau des eaux souterraines, des valeurs de salinité anormales dues à l'exploitation de la décharge, avant l'application de l'arrêté de 1987.* »

L'objectif des servitudes, selon l'inspection des installations classées, est « *d'interdire tout projet immobilier susceptible de nuire au confinement des déchets, aux moyens de collecte de lixiviats, aux ouvrages implantés sur le site et destinés à la surveillance* ».

Ainsi, pour le confinement des déchets : aucune excavation ou autres cavités ne doit être réalisée ainsi que tout décapage. Pour la maîtrise des eaux superficielles et la surveillance des eaux souterraines : il est interdit de toucher aux piézomètres, aux fossés périphériques de collecte des eaux de ruissellement et aux ouvrages de récupération des eaux pluviales.

Enfin, il préconise de ne pas compromettre la stabilité du dôme de réaménagement.

C'est pourquoi sont interdits :

- les activités sensibles par nature (crèche, maisons de retraite ...) ;
- et les travaux de terrassement, de forage et travaux de construction (puisque nécessitant des terrassements).

Sont autorisés en revanche les usages de type industriel sous réserve de démontrer la compatibilité des caractéristiques d'implantation et d'activités avec les caractéristiques ci-dessus.

Or, les requérants se bornent à alléguer que le site n'est pas polluant (il accueillait effectivement des déchets industriels banals antérieurement traités) mais ne contestent pas les objectifs visés par les mesures de restriction et n'apportent aucun élément à l'appui de leur contestation qui permettrait de démontrer que les servitudes édictées par l'arrêté préfectoral seraient excessives. D'ailleurs, contrairement à ce qu'ils soutiennent ces servitudes n'interdisent pas toute construction ou utilisation du sol, mais se bornent à les limiter.

Le moyen de légalité interne n'aurait donc été retenu.

Par ces motifs nous concluons :

à l'annulation (vice de procédure) de l'arrêté du préfet du Puy-de-Dôme du 7 novembre 2013 ;

et à la condamnation de L'Etat à verser à la S.E.L.A.R.L. Sudre, liquidateur judiciaire de la SA Etablissements Bourbié et M. et Mme Bourbié une somme globale de 1.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.