

Servitudes de restrictions d'usage

outils de réconciliation pour le réaménagement des friches industrielles

Le réaménagement d'une friche industrielle polluée implique un projet qui soit économiquement supportable. La mise en œuvre de servitudes de restrictions d'usages permet de satisfaire l'usage demandé en limitant les coûts de réhabilitation et en conservant la mémoire des pollutions laissées en place et des précautions qui s'imposent.

⇒ Le réaménagement d'une friche industrielle polluée implique que l'on dispose d'un projet qui soit économiquement supportable, c'est-à-dire que la valeur du terrain couvre les coûts de réhabilitation et de mise en sécurité. Il s'agit de concilier les données économiques / sociétales et environnementales.

La mise en place de servitudes de restrictions d'usage, prescriptions qui trouvent leur fondement dans la législation, permet de satisfaire l'usage demandé en limitant les coûts de réhabilitation et en conservant la mémoire des pollutions laissées en place et les précautions qui s'imposent.

Nous présentons ici les différents domaines de restrictions d'usage couverts, et les types de servitudes existantes, qu'elles soient de droit privé ou public. Les servitudes d'utilité publique, qui apportent la meilleure sécurité juridique et environnementale, seront particulièrement détaillées avec la procédure d'enquête public, outil de démocratie participative qui facilite la compréhension du projet et la communication avec les parties prenantes, et notamment le public. Sont également présentés des retours d'expérience de cas réels de servitudes d'utilité publiques.

Domaines des servitudes de restrictions d'usage

Si l'on considère le schéma « source de pollution – voie d'administration et transfert – cible ou point d'exposition », les mesures de dépollution et les aménagements permettent de supprimer la source de pollution et d'agir sur la possibilité de transfert.

Les servitudes de restrictions d'usage suppriment la possibilité de transfert en pérennisant les installations de confinement et empêchent la présence de la cible en limitant ou interdisant les accès.

Elles concernent les limitations ou interdictions de l'usage du sol et du sous-sol, les types de constructions réalisables, l'utilisation des eaux souterraines et superficielles et leur surveillance, les précautions à prendre en cas de travaux liés au sol compte tenu de la qualité des terres laissées en place ; les plantations de certains types d'arbres peuvent aussi être interdites.

Par exemple, dans le cas d'un confinement de déchets dangereux, il a été prescrit :
— un usage de zone paysagère inaccessible au public ;
— une interdiction de planter des arbres développant des racinaires verticaux susceptibles de perforer la couche d'étanchéité ;
— des accès limités aux personnes en charge de l'entretien des équipements de

Maurice VAGUE - MVCS Conseil

vague.maurice@wanadoo.fr

<http://mvcsconseil.monsite.wanadoo.fr>



surveillance, ainsi que ceux de collecte et traitement des lixiviats ;

— des contraintes liées aux accès (maintenance de voiries et entretien de clôtures). Les usages vont du plus sensible (présence permanente de personnes sensibles) au moins sensible (usage industriel restreint, voire usage paysager inaccessible au public) et peuvent être mixés sur un même site ; dans ce cas il est prudent de faire correspondre les usages avec un découpage parcellaire et un bornage existant ou à créer.

Les servitudes peuvent concerner la zone de l'emprise du site comme les parcelles environnantes à titre de préservation.

Types de servitudes

Elles sont de droit privé ou public.

Les servitudes conventionnelles de droit privé relèvent du Code civil (article 637). Elles sont des charges réelles imposées entre deux fonds (fonds dominant et fonds servant) et non entre deux personnes. A ce titre elles ont pour vocation de se transmettre automatiquement aux acquéreurs.

Les servitudes conventionnelles au profit de l'Etat (SCPE) répondent à une nécessité pratique (droit de passage, obligation d'installer du matériel de surveillance, ne pas réaliser d'affouillement ou de construction...).

...



...

Ces servitudes sont publiées à la conservation des hypothèques, elles doivent être déclarées en cas de vente (article 1638 du Code civil), mais aucun report dans les documents d'urbanisme n'est prévu.

Les restrictions d'usage conventionnelles instituées entre deux parties sont conclues entre deux personnes (et non entre deux fonds) dont l'une est forcément le propriétaire. Elles sont publiées à la conservation des hypothèques et aucun report dans les documents d'urbanisme n'est prévu.

La déclaration en cas de vente n'est pas demandée par le Code civil ; il est donc conseillé que l'acte instituant la restriction d'usage, passé devant notaire, prévoit l'obligation pour les acquéreurs successifs de la mentionner dans tous les actes de transfert de propriété du terrain. L'acquéreur s'engageant à obliger ses ayants droit successifs à les respecter.

Ces servitudes n'étant pas transcrites dans les documents d'urbanisme il est prudent de les communiquer au maire de la commune intéressée et à la DDE en les invitant à en tenir compte dans les projets d'aménagement.

Le projet d'intérêt général (PIG) dépend du Code de l'urbanisme (R.121-13 et L.121-12) ; il a été institué pour permettre à l'état de prendre toutes mesures visant à

la prévention des risques. Il nécessite un véritable projet d'aménagement ou d'équipement, qui ait une utilité publique. Son objet doit être la réalisation d'un ouvrage, de travaux ou la mise en œuvre d'une protection. Il doit avoir fait l'objet d'une délibération ou d'une décision d'une autorité publique (état, région, département, commune, personne ayant la capacité d'exproprier) mise à la disposition du public, ou d'une inscription dans un document de planification approuvé et publié. Il est transcrit dans les documents d'urbanisme. Après délibération par l'autorité compétente qui arrête son principe et ses conditions d'application, il est mis à la disposition du public, pour concertation, pendant un mois.

Servitudes d'utilité publique (SUP) et enquête publique

Les servitudes d'utilité publique trouvent leur fondement juridique dans le Code de l'environnement (L.515-7 à 12) et ont des portées spécifiques, notamment les domaines de restrictions, interdictions, prescriptions relatives aux surveillances, mentionnés plus haut. Elles sont transcrites dans les documents d'urbanisme conformément à l'article L.515 -10 du Code de l'environnement dans les conditions prévues par le L.126-1 du Code de l'urbanisme. Elles

sont également publiées au registre de la conservation des hypothèques (article 36-2 du décret 55-22 du 4 janvier 1955). L'indemnisation des propriétaires lésés est prévue par le Code de l'environnement (L515-11).

La transcription dans le PLU⁽¹⁾ ou le POS⁽²⁾ doit être faite dans un délai d'un an, à l'initiative du maire de la commune ou, à défaut (et après une mise en demeure demeurée infructueuse pendant trois mois), d'office par le préfet. Il est prudent pour le maître d'ouvrage de vérifier que les servitudes sont biens annexées aux documents d'urbanisme dans les délais prévus.

L'indemnisation des propriétaires de terrains grevés d'une SUP ainsi que les titulaires de droits réels sur de tels terrains est prévue par l'article L515-11 du Code de l'environnement. Elle doit être demandée à l'exploitant dans un délai de 3 ans. A défaut d'accord entre les parties, le montant de l'indemnité est fixé par le juge de l'expropriation. Enfin l'arrêté préfectoral prescrivant ces servitudes est soumis préalablement à enquête publique.

Depuis 2002 plus de 220 restrictions d'usage spécifiées par des SUP, PIG ou SCPE ont été mises en place avec une nette augmentation depuis 2005.

...



... L'Enquête Publique est un outil de démocratie participative

Sous sa forme actuelle elle date de la loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983 et de son décret d'application 85-453 du 23 avril 1985. Elle est en ligne avec la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 par 55 pays (dont la France) relative notamment à l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Elle organise la consultation du public pour des projets d'équipement susceptibles d'avoir une incidence importante sur les conditions de vie des habitants.

La demande initiale de SUP est souvent à l'initiative de l'exploitant ou du maître d'ouvrage, elle doit être adressée au préfet accompagnée d'un dossier de justification et d'un projet d'arrêté. L'ensemble devant être clair et facilement compréhensible par le public qui n'est pas familier de ces problématiques. La Drire émet son rapport avec une proposition d'arrêté, et le dossier est ensuite soumis aux avis du maire, de la DDE, de la sécurité civile et de l'exploitant. Le préfet décide alors de procéder à une enquête publique préalable à la mise en place de servitudes d'utilité publique et demande la nomination d'un commissaire enquêteur.

Le commissaire enquêteur (citoyen indépendant et impartial, qualifié et compétent, mais pas expert) est nommé par le tribunal administratif. Sa mission est de consulter le public ainsi que tout sachant qu'il juge utile, et de donner un avis « consultatif » au préfet. Il juge du bon déroulement de l'enquête, de la conformité du dossier et du bien fondé du projet. Avant l'enquête il met au point avec les services de la préfecture les conditions de réalisation de celle-ci et la publicité ainsi que le texte de l'arrêté préfectoral de prescription d'enquête publique, il rencontre le maître d'ouvrage, visite le site et demande éventuellement des compléments au dossier.

Pendant l'enquête il assure la tenue des permanences, informe le public, et tient au courant le maître d'ouvrage des observations qui sont faites et / ou consignées dans le registre mis à disposition en mairie.

En fin d'enquête, il rédige et adresse au maître d'ouvrage un procès verbal des observations faites, auquel celui-ci lui répondra par écrit. Il rédige ensuite son rapport et émet son avis consultatif, personnel et motivé qu'il communique au préfet.

Son avis peut être favorable, sans ou avec recommandations ou réserves, ou défavorable.

Dans le cas d'un avis défavorable ou favorable avec réserves non levées, le préfet peut décider de publier l'arrêté portant institution des servitudes, mais dans ce cas un recours auprès du tribunal administratif peut le faire annuler.

Le dossier est ensuite soumis à l'avis du CODERST⁽³⁾, et le préfet publie l'arrêté prescrivant la mise en place des SUP. Le rapport du commissaire enquêteur est ensuite mis à la disposition du public pour consultation en mairie pendant un an. Pendant cette période un recours auprès du tribunal administratif est possible.

Entre la remise du dossier de demande de SUP par le maître d'ouvrage jugée recevable, et la publication de l'arrêté préfectoral d'enquête publique préalable il se passe un délai d'environ 6 mois. La période arrêtée d'enquête publique préalable / arrêté de mise en place de SUP prend, elle, de 6 mois à un an en moyenne.

Exemples de commentaires, recommandations ou réserves de commissaires enquêteurs

Les commissaires enquêteurs font des remarques d'ordre :

— technique comme « *mettre en place des signalisations aériennes des ouvrages de surveillance situés le long des voies de circulation* », « *indiquer les surfaces de parcelles et les repérer par bornage* » ;

— environnemental : « *mise en place d'un écran paysager au voisinage de la torchère* » ;

— communicationnel : « *communiquer au maire le rapport annuel et y formaliser les résultats des visites de surveillance* », « *rendre accessible au public les résultats d'analyse de suivis* » ;

— de restrictions d'usage complémentaires : « *interdire la pratique de cultes et les*

hébergements temporaires (gens du voyage) ; — ou d'ordre général : « le dossier d'études de sols est difficilement compréhensible par le public, il manque de développements explicatifs et d'un résumé non technique » ; — « l'argument financier et sociétal, les servitudes permettant des mesures de dépollutions plus restreintes tout en garantissant la protection de la santé des personnes et la préservation de l'environnement, n'est pas explicitement mentionné et expliqué dans le dossier ».

Conclusion

Les servitudes sont bien des outils de réoccupation des sites à un coût optimal pour la société, elles permettent une réappropriation des espaces « soutenable » et socialement acceptable. La servitude d'utilité publique est le meilleur outil car elle garantit la conservation de la mémoire des restrictions d'usage, précautions à prendre et mesures de surveillance à mettre en place, tout au long des transferts de propriété successifs. L'enquête publique relative à la mise en place des SUP est un outil de démocratie participative qui facilite la compréhension du projet et son acceptation par les parties prenantes et le public.

Une attention particulière doit être portée par l'exploitant à la rédaction du dossier de demande de servitudes afin qu'il soit aisément compréhensible par le public. ■

Notes :

1. Plan Local d'Urbanisme
2. Plan d'Occupation des Sols
3. Comité Départemental de l'Environnement des Risques Sanitaires et Technologiques qui remplace le CDH (Comité d'Hygiène). Décret du 8 juin 2006.