

outils de réconciliation pour un réaménagement soutenable des friches industrielles et une gestion vertueuse des terrains à passif environnemental

Elles permettent une réappropriation des espaces, économiquement soutenable et socialement acceptable, pour faciliter la reconquête des friches industrielles et la lutte contre l'étalement urbain. Elles sont particulièrement adaptées en cas de marché immobilier et foncier dépressif.

Le réaménagement d'une friche industrielle polluée implique un projet qui soit économiquement supportable. La mise en œuvre de servitudes de restrictions d'usage 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.

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, sont particulièrement détaillées avec la procédure d'enquête publique que les collectivités connaissent bien, outil de démocratie participative qui facilite la compréhension du projet et la communication avec les parties prenantes¹, et notamment le public.

Sont également présentés des retours d'expérience de cas réels de servitudes. Les récentes évolutions législatives qui entraînent des simplifications pour la mise en place des servitudes d'utilité publique sont détaillées en fin d'article.

Domaines des servitudes de restrictions d'usage

Si l'on considère le schéma d'analyse des pollutions de sols « source de pollution - transfert - cible », les mesures de dépollution et les aménagements permettent de supprimer la source de pollution et d'agir sur la possibilité de transfert de celle-ci. 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 à la zone des pollutions laissées en place par arbitrage « développement durable ».

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 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 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 (Scdp) relèvent du code civil. Elles sont des charges réelles imposées entre deux fonds et, à ce titre, 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, mais aucun report dans les documents d'urbanisme n'est prévu.

Les Restrictions d'usage conventionnelles entre deux parties (Rc2p) sont conclues entre deux personnes 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 reconquête des friches industrielles en maîtrisant les risques, un des enjeux développement durable pour lutter contre l'étalement urbain »

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, 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.

Il doit avoir fait l'objet d'une délibération ou d'une décision d'une autorité publique, 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 susceptibles d'être instituées sur des terrains pollués trouvent leur fondement juridique dans le code de l'environnement.

Ces servitudes s'inscrivent dans le cadre de la post-exploitation et ont pour vocation de « sanctuariser » le compromis arrêté par l'administration entre les travaux de réhabilitation et l'usage futur du site.

Elles sont transcrites dans les documents d'urbanisme et, dans le cas des sols pollués, publiées au Registre de la conservation des hypothèques.

L'indemnisation des propriétaires lésés est prévue par le code de l'environnement.

La transcription dans le Plu ou le Pos 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 restée infructueuse pendant trois mois), d'office par le préfet. Il est prudent pour le maître d'ouvrage de vérifier que les servitudes sont bien 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 le code de l'environnement. Elle doit être demandée à l'exploitant dans un délai de trois 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 Sape 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 » de 1983 et son décret d'application de 1985.

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 d'institution de Sup appartient au préfet, au maire de la commune ou à l'ancien exploitant.

Le dossier, ensuite adressé par le pétitionnaire au préfet, doit justifier la demande des servitudes et comporter en sus des éléments descriptifs prévus par la loi, un projet d'arrêté. L'ensemble devant être facilement compréhensible par le public qui n'est pas familier de ces problématiques.

La Ddri 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

Explications

- ¹ Partie prenante ou *stakeholders*, littéralement « dépositaire d'enjeux ». Ensemble des publics internes ou externes à l'entreprise ou au projet concerné.
- ² Comité départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques.
- ³ Direction départementale de l'équipement et du service interministériel de défense et de protection civile.
- ⁴ 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 concernent ces seuls terrains, le représentant de l'Etat dans le département peut, lorsque le petit nombre de 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.

➤ 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 Coderst², 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. Il faut environ six mois 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. Et ensuite, de six mois à un an pour l'arrêté de mise en place des Sup.

Exemples de commentaires, recommandations ou réserves de commissaires enquêteurs.

Les commissaires enquêteurs font des remarques d'ordre :

> **technique** : « mettre en place des signalisations aériennes appropriées pour protéger les piézomètres de surveillance et conduites de lixiviats situés le long des voies de circulation » ;

> **environnemental** : « afin de garantir la protection des travailleurs et du voisinage, en cas d'excavation, faire une déclaration préalable d'intention de commencement de travaux à la Dire ou à la Dtedpc³ » ;

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

> **de restrictions d'usage complémentaires** : « interdire la pratique de cultes et les hébergements temporaires (gens du voyage) » ;

> **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 dépollution 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 ».

Evolutions législatives récentes

De récentes évolutions législatives ont entraîné des simplifications pour la mise en place des Sup.

L'article 51 de la **loi Warsmann** (loi de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures), publiée le 30 avril 2009 permet dans certains cas⁴ la mise en place de Sup sans

enquête publique préalable.

La loi Grenelle 1 (loi programme de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement), adoptée le 23 juillet 2009 et publiée au Journal officiel du 5 août, stipule dans son article 45 que « *les procédures d'enquête publique seront modifiées afin de les simplifier, de les regrouper, d'harmoniser leurs règles et d'améliorer le dispositif de participation du public* » et également que « *le recours à une enquête unique ou conjointe sera favorisée en cas de pluralité de maîtrise d'ouvrage ou de réglementation* ».

Le projet de loi Grenelle 2 (loi de transition environnementale) dans son titre IV modifie les procédures d'enquête publique afin de satisfaire l'objectif fixé par Grenelle 1.

Conclusion

Les servitudes, qui sont de plus en plus régulièrement utilisées, sont des outils de réoccupation des sites à un coût optimal pour la société ; elles permettent, **en réduisant les coûts de réhabilitation, une réappropriation des espaces économiquement soutenable et socialement acceptable**, pour faciliter la reconquête des friches industrielles et la lutte contre l'étalement urbain. Elles sont donc particulièrement adaptées en cas de **marché immobilier et foncier dépressif**.

Les servitudes d'utilité publique constituent le meilleur outil car elles garantissent 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**. Elles « sanctuarisent » le compromis arrêté par l'administration entre les travaux de réhabilitation et l'usage futur du site. Elles permettent une **gestion vertueuse des terrains à passif environnemental** dans le cadre d'un **aménagement durable raisonné**.

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.

Les **évolutions législatives** récentes ou en cours (lois Warsmann, Grenelle 1, Grenelle 2) amènent des **simplifications** pour la mise en place des servitudes d'utilité publique en matière de sols pollués et de la réalisation de l'enquête publique préalable. Elles permettront aux maîtres d'ouvrages, aidés par les prestataires, de **maîtriser à moindre coût** le réaménagement des friches industrielles.



Maurice Vague
Consultant MVCS
Conseil –
Expert près la cour
d'appel de Versailles

- contact : vague.maurice@orange.fr
- <http://mvcsconseil.monsite.orange.fr>
- Adhérent Ucie : www.ucie.org
- Membre de la Cicf : www.cicf.fr