



POLLUTION DU SOL DES JARDINS COLLECTIFS, QUELLES RESPONSABILITES ?



Par Philippe Billet

Professeur agrégé de droit public
(U. Jean-Moulin - Lyon 3)

Directeur de l'Institut de droit de l'environnement
(CNRS - UMR 5600 - EVS-IDE)

Labex IMU (Intelligence des mondes urbains).





© DR

Les sols pollués urbains sont des sols pollués « comme les autres » : ils en suivent donc le régime juridique en termes de réhabilitation et de responsabilité, à cette différence près qu'affectés à des jardins urbains, ils deviennent support de production et, partant, des facteurs de risques pour la santé publique par ingestion de fruits et légumes potentiellement pollués, ou de terre par les enfants jouant sur le sol. Ils constituent de nouvelles sources de responsabilités tant pour la collectivité locale (personne publique) qui a mis les terrains à disposition aux fins de constituer ces jardins que pour l'association (personne privée) qui les gère, voire pour la personne qui donne ou vend les produits de son jardin. On retiendra ici pour seule hypothèse celle d'un terrain appartenant à une commune ou à une association et mis à la disposition d'usagers ou d'adhérents en vue d'une production de fruits ou de légumes destinés à la consommation humaine. Dans tous les cas, le bon état du sol à des fins de cultures légumières ou fruitières constitue une caractéristique déterminante de l'engagement dans le cadre de la mise à disposition du terrain, que la commune ou l'association ne peuvent ignorer, même si cet élément n'a pas été repris de façon explicite dans la convention de mise à disposition, bon état sans lequel l'association ou le jardinier amateur ne se seraient pas engagés. Cette situation implique ainsi, non pas une obligation de moyens mais une obligation de résultat : le sol du terrain mis à disposition doit être apte à remplir les fonctions pour les-

quelles il a été loué c'est-à-dire, a minima, ne pas être pollué, quelle que soit la source de cette pollution, naturelle comme anthropique.

Le rapport de confiance initial peut être renforcé par la fourniture, par la commune qui met à disposition, d'une attestation d'absence de pollution reposant sur une étude des sols*, spontanément ou à la demande de l'association candidate à la location. Si le terrain s'avère effectivement pollué, il n'y aura pas conclusion du bail, à charge pour la commune de régler le sort de son terrain en procédant à la remédiation de la pollution qui l'affecte, dans la mesure du nécessaire. Il peut en aller de même, mais cette hypothèse est plus atypique, s'agissant d'un terrain appartenant à une association et mis à disposition de ses adhérents.

La découverte d'une pollution postérieurement à la mise à disposition est plus problématique en termes de responsabilité. Le régime de cette responsabilité va varier selon les cas, en fonction de l'origine de la pollution, selon qu'elle est naturelle, qu'elle est liée à un apport de terres extérieures, à une exploitation antérieure sur le site d'une installation polluante ou à la présence de déchets, ce qui implique d'identifier non seulement la personne tenue de la remise en état et de la réparation des éventuels dommages, mais également l'autorité compétente pour intervenir. Il faut, en outre, prendre en compte le fait que des produits issus de ce jardin auront pu être consommés par leur producteur ou par un tiers à qui ils auront été donnés ou vendus.

* Se reporter au guide « Qualité et usages des sols urbains : points de vigilance ».

1. Intervention du maire au titre de son pouvoir général de police

Dès lors qu'un danger pour la santé publique est avéré, le maire doit mettre en œuvre son pouvoir de police de l'ordre public pour y remédier, à savoir interdire l'accès au jardin, en tout ou partie, selon les lieux affectés par la pollution et/ou interdire la cession (don ou vente) et la consommation des fruits et des légumes issus de ce jardin (C. gén. coll. territoriales, art. L. 2212-2, 5°). Et ce, que le jardin soit public ou privé. A défaut d'intervention de sa part, le préfet peut se substituer à lui. Dans la mesure où il existe une police spéciale en matière de sols pollués (C. envir., art. L. 556-3 - v. ci-dessous), le maire au titre de son pouvoir de police générale de l'ordre public ne peut imposer la remise en état au responsable de la pollution qu'en cas d'urgence justifiée par un péril grave et imminent. S'il intervenait directement aux fins de la remise en état, ce serait aux frais de la commune. Il est donc préférable qu'il édicte diverses interdictions avant que l'autorité compétente au titre des sols pollués n'intervienne et impose la remise en état aux frais du responsable (v. point 2). Cette situation peut surprendre, dès lors que le maire aura pu être le signataire, au nom de la commune, de la convention de mise à disposition du jardin lui appartenant, mais il sera intervenu à titre différent, comme

gestionnaire des biens de la commune et non comme autorité de police (ce que l'on appelle le dédoublement fonctionnel).

En pratique, cette intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale sera variable selon qu'il s'agit d'un jardin collectif appartenant à une personne privée ou d'un jardin collectif appartenant à la commune et mis à disposition d'une association ou qu'elle gère elle-même :

- **dans le 1^{er} cas**, le maire pourra développer pleinement ses compétences de police de l'ordre public (interdictions diverses) en attendant l'intervention de l'autorité de police compétente en matière de pollution des sols (le cas échéant, lui-même, mais à un autre titre) pour imposer la remédiation. La commune pourrait être mise en cause (devant le juge administratif) en cas de dommage lié à une carence du maire, parallèlement, le cas échéant, à la mise en cause de la responsabilité contractuelle de la personne privée (association, devant le juge judiciaire) qui aura mis le terrain à disposition des jardiniers amateurs ;
- **dans le 2^{ème} cas**, la commune étant propriétaire et responsable des lieux, cela n'interdit pas au maire d'intervenir au titre de son pouvoir de police pour formuler diverses

interdictions, à peine de mise en jeu de la responsabilité de la commune en cas de dommage du fait de la carence du maire à ce titre (devant le juge administratif). Il est plus incertain que s'il est l'autorité de police compétente en matière de pollution des sols (pollution par des déchets), il mette en demeure la commune de procéder à la remédiation de la situation, même s'il peut juridiquement le faire : il est plus certain qu'il agira comme autorité gestionnaire par délégation du conseil municipal et fera exécuter les travaux par la commune au titre

de propriétaire. Ce qui n'interdira pas à l'association concernée, en cas de dommages, de mettre en jeu la responsabilité contractuelle de la commune, pour défaut de mise à disposition d'un terrain répondant aux stipulations contractuelles (notamment si les jardiniers occupant les lieux ont eux-mêmes mis en jeu (devant le juge judiciaire) la responsabilité de l'association pour ne pas avoir mis à leur disposition un terrain répondant aux caractéristiques attendues et que cela leur aura causé un dommage.



2. Responsabilité de droit commun en matière de pollution des sols

Le code de l'environnement prévoit que, « en cas de pollution des sols ou de risques de pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement au regard de l'usage pris en compte, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable » (le cas échéant avec intervention de l'Ademe ou d'un établissement public foncier, qui pourra ensuite demander des comptes au responsable). Cette autorité peut également obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, somme qui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ou qui pourra être utilisée pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office. Et lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité de l'exploitant du site pollué ou du responsable de la pollution, la mise en œuvre de ces dispositions n'a pas permis d'obtenir la réhabilitation du site pollué, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette réhabilitation à l'Ademe (C. envir., art. L. 541-3). Dans cette situation (C. envir., art. L. 556-3) :

- **si le site était celui d'une installation classée**, l'autorité compétente est le Préfet, qui pourra mettre en cause l'exploitant à l'origine de la pollution, ou son successeur, si ce dernier s'est substitué à lui en qualité d'exploitant pour une activité similaire. Il pourra également mettre en cause le maître d'ouvrage à l'initiative d'un changement d'usage (comme la commune ou l'association qui aurait acheté le terrain), dès lors que celui-ci « *doit définir des mesures de gestion de la pollution des sols et les mettre en œuvre afin d'assurer la compatibilité entre l'état des sols et la protection de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques, l'agriculture et l'environnement au regard du nouvel usage projeté* ». Ce maître d'ouvrage aura dû faire attester de cette prise en compte par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués. Le cas échéant, s'il demeure une pollution résiduelle sur le terrain concerné compatible avec les nouveaux usages, le maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage en informe le propriétaire et le Préfet, ce dernier pouvant créer sur le terrain concerné **un secteur d'information sur les sols, permettant d'en conserver la mémoire** (C. envir., art. L. 556-1) (v. ci-dessous). En

revanche, il ne pourra en aucun cas mettre en cause le propriétaire des lieux à ce titre, dès lors qu'il n'aura jamais eu la qualité d'exploitant de l'installation ou qu'il n'aura pas procédé à un changement de destination impliquant des mesures de gestion des pollutions.

Cette situation ne devrait a priori plus se rencontrer que sur les sites anciens, dès lors que désormais, des conditions précises de remise en état ont été instituées par le code de l'environnement, variables selon la date d'autorisation de l'installation :

- **s'agissant d'un terrain qui a supporté une installation autorisée avant le 1^{er} février 2004** l'exploitant qui a cessé son activité aura dû placer le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte à certains intérêts comme l'environnement ou la santé publique et qu'il permette un usage futur déterminé conjointement par le préfet, le maire et l'exploitant (ou le propriétaire), l'absence d'accord devant se traduire par la possibilité d'un usage du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt. Toutefois, le préfet peut imposer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme.
- **s'agissant d'un terrain ayant supporté une installation autorisée après le 1^{er} février 2004**, l'arrêté d'autorisation aura dû déterminer, après avis du maire, de l'exploitant (ou du propriétaire) l'état dans lequel devait être remis le site à son arrêt définitif.

Dans les deux cas, l'installation d'un jardin collectif aura dû être anticipée, faute de quoi, l'exploitant ayant satisfait à ses obligations, il appartiendra à l'acquéreur du site de le réhabiliter dans des conditions autorisant ce nouvel usage, à peine d'engager sa responsabilité contractuelle ou quasi-délictuelle en cas de dommage aux jardiniers amateurs ou à des tiers (exception faite de l'hypothèse d'une « mauvaise » remise en l'état par l'ancien exploitant, permettant au préfet de le mettre en cause, comme le nouveau propriétaire peut mettre en jeu la responsabilité de cet ancien exploitant, comme celle de l'Etat pour carence du préfet dans l'exercice de sa compétence).

Il faut également tenir compte :

- **du régime des secteurs d'information sur les sols (SIS)** qui doivent être instaurés par le préfet au plus tard le 1^{er} janvier 2019 sur les terrains « *où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement* » (C. envir., art. L. 125-6). En cas de vente ou de location d'un terrain situé en SIS le vendeur ou le bailleur du terrain doit en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire et lui communiquer les informations rendues publiques par l'Etat, en

application de l'article L. 125-6. L'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité. A défaut et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acquéreur ou le locataire a le choix de demander la résolution du contrat ou, selon le cas, de se faire restituer une partie du prix de vente ou d'obtenir une réduction du loyer. L'acquéreur (et pas le locataire) peut aussi demander la réhabilitation du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente ;

- **des conditions de la vente du terrain :** en principe, lorsqu'une installation soumise à autorisation y a été exploitée, le vendeur doit en informer l'acheteur par écrit, comme il doit l'informer, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients résultant de l'exploitation (comme un fait de pollution). A défaut, l'acheteur a le choix de poursuivre la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la remise en état du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente.

- **Pour les sols pollués par une autre origine,** l'autorité compétente est le maire qui pourra mettre en cause « *le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué* ».
- **En l'absence de responsable,** dans chacun de ces deux cas et à titre subsidiaire, pourra être mis en cause le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou par des déchets, s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution. Ce qui, dans le cas d'une commune ou d'une association propriétaire, peut se traduire, entre autres, par l'acceptation d'apports extérieurs de terre sans contrôle de qualité.

Le régime légal ne prévoit pas l'hypothèse d'un sol « pollué » naturellement (pollution géogénique), c'est-à-dire avec des concentrations élevées de certaines substances, dépassant les normes sanitaires admissibles. Si la terre ainsi polluée a fait l'objet d'un apport extérieur, elle pourra le cas échéant être considérée comme un déchet, dès lors que son détenteur aurait dû, compte tenu de sa composition, l'éliminer. Et ainsi relever de la compétence du maire, précédemment exposée. Plus certainement, cependant, il s'agira d'un sol naturellement présent, échappant ainsi à ce régime légal et relevant alors d'un régime de responsabilité contractuelle ou quasi-délictuelle (v. point 3).

3. Responsabilité de la commune ou de l'association

La commune qui met à disposition un terrain à une association ou à des tiers aux fins d'établir un jardin, comme l'association qui met à disposition un jardin à ses adhérents, est tenue de fournir un bien qui répond aux caractéristiques attendues, à peine d'engager **sa responsabilité contractuelle** à l'égard de son co-contractant.

Cette responsabilité sera engagée :

- **devant le juge judiciaire,** s'agissant des manquements de l'association à l'égard de ses membres à qui elle a concédé

contractuellement des parcelles, ou de la commune à l'égard de son co-contractant, dès lors que la parcelle en cause relève de son domaine privé. Le juge pourra condamner la commune ou l'association à des dommages et intérêts en cas de dommages, voire imposer la remise en état des lieux, au besoin sous astreinte ;

- **devant le juge administratif,** si la commune met à disposition un terrain aménagé aux fins de jardinage relevant de son domaine public. Tenue d'exécuter son obligation



contractuelle de délivrance d'un bien répondant aux qualités prévues, elle peut être condamnée à des dommages et intérêts en cas de préjudice, comme elle peut voir le contrat résilié à ses frais et torts si cette possibilité a été prévue. Le juge administratif s'interdit en tout cas de la condamner à une obligation de faire, comme une remise en l'état, le cas échéant sous astreinte, mais il peut lui offrir une alternative : la condamner à des dommages et intérêts, sauf si elle préfère exécuter son obligation de remise en état.

La nature du recours est en tout cas limitée par un principe de non-option : la victime ne peut pas opter pour la responsabilité quasi-délictuelle dès lors que les conditions de la responsabilité contractuelle sont réunies. Ainsi, lorsqu'il existe une relation contractuelle entre la victime et le responsable du dommage, la victime ne peut pas engager la responsabilité de ce dernier pour faute ou négligence.

La responsabilité de la commune ou de l'association peut aussi être engagée à l'égard de tiers en cas de dommages du fait de la pollution de la terre du jardin (odeurs, affection d'enfants jouant à même le sol...). La responsabilité n'est plus contractuelle, puisqu'il n'y a pas de contrat avec le propriétaire ou le gestionnaire des lieux et elle diffère selon l'origine du dommage et la qualité de la personne qui gère le jardin :

- **devant le juge judiciaire :** responsabilité de l'association gestionnaire du jardin, soit pour trouble anormal de voisinage (la victime doit simplement démontrer un trouble et un lien de causalité entre le jardin et le trouble), soit pour responsabilité quasi-délictuelle (la victime doit démontrer un dommage, une faute et un lien de causalité entre le jardin et le trouble). L'association, si elle loue le jardin à une commune, peut appeler cette commune en garantie ou exercer contre elle une action en responsabilité contractuelle devant le

juge administratif, aux fins de reporter sur elle le coût de la responsabilité qu'elle aura eu à supporter, si le dommage est lié à la nature du sol du jardin mis à sa disposition, quelle que soit la cause de cette pollution, naturelle comme anthropique ;

- **devant le juge administratif,** si le jardin appartient à une commune, du fait de sa propriété, pour faute de sa part en raison de la pollution des sols, quelle qu'en soit l'origine, sous réserve de démontrer le dommage, la faute (laisser la pollution du sol sans remédiation) et le lien de causalité entre les deux. Pourront ainsi agir contre elle les jardiniers amateurs (s'ils n'ont pas de lien contractuel avec elle, mais avec l'association qui met le jardin à leur disposition après l'avoir loué à une commune, ainsi que les personnes qui viennent leur rendre visite ou les voisins du terrain).

Par ailleurs, l'aménagement d'un tel jardin par une commune est susceptible de constituer un ouvrage public. Comme le précise en effet la jurisprudence, les aménagements de jardins familiaux « *de nature à permettre aux habitants de la commune de cultiver personnellement une parcelle de terre et d'accéder ainsi à une activité de loisirs et de pouvoir à certains de leurs besoins à l'exclusion de tout usage commercial, constituent une installation d'intérêt général* », même s'ils sont gérés par une personne privée. De ce fait, les dommages peuvent être liés à un défaut de conception ou d'entretien

normal (que caractérise la seule présence d'un sol pollué, de façon naturelle ou anthropique) et le régime de responsabilité va être conditionné par la situation de la victime, selon qu'elle est usager (cas des jardiniers ou des personnes présentes et qui font usage du jardin à un titre ou à un autre) ou tiers (les autres personnes) :

- **dans l'hypothèse de l'usager,** il y a faute présumée : l'usager peut engager la responsabilité de la commune en invoquant un dommage fondé sur le défaut d'entretien normal de l'ouvrage (caractérisé par la pollution) et la commune peut s'exonérer de sa responsabilité en démontrant qu'elle n'a commis aucune faute dans l'entretien de l'ouvrage (comme un contrôle préalable du sol avant mise à disposition) ;
- **dans l'hypothèse du tiers,** il y a responsabilité sans faute : les tiers peuvent engager la responsabilité de la commune en invoquant un dommage, sans avoir besoin de prouver une faute quelconque.

Dans les deux cas, la faute de la victime pourra exonérer partiellement ou totalement la commune (comme le défaut de surveillance par les parents des enfants qui jouent à même le sol et « consomment » de la terre).

Dans tous les cas, en cas d'atteinte aux biens ou aux personnes du fait de la pollution, la responsabilité pénale de l'association comme de la commune ou du maire est susceptible d'être engagée.



4. Responsabilité pour vices cachés

Le vice caché peut trouver des manifestations diverses, de la livraison de terre polluée pour constituer le jardin, à la cession (don ou vente) des fruits et légumes contaminés du fait de la pollution des sols en passant par l'acquisition (ou la location) du terrain à la pollution non révélée (naturelle, comme anthropique) et destiné à constituer un jardin. Ce régime n'est cependant pas applicable à une personne publique dans

un rapport de droit public, dès lors que le régime de sa responsabilité échappe aux règles du droit privé. Toutefois, le juge administratif peut se fonder sur les principes de ce régime pour admettre la responsabilité de la commune, pouvant ainsi retenir une faute de sa part à avoir mis à disposition un terrain aux fins de jardinage, garantissant ainsi son usage à cette fin alors que la qualité du sol ne le permettait pas.

Dans une perspective de droit privé :

- **à propos de la mise à disposition de terrains pollués aux jardiniers,**

le principe est que le bailleur (l'association) doit garantir au preneur (le jardinier) de « *tous les vices ou défauts de la chose louée qui en empêchent l'usage, quand même le bailleur ne les aurait pas connus lors du bail* ». Et s'il résulte « *de ces vices ou défauts quelque perte pour le preneur, le bailleur est tenu de l'indemniser* » (C. civ., art. L. 1721). L'association, même de bonne foi (elle ne peut donc pas se défendre en démontrant qu'elle ne connaissait pas le vice), est donc tenue des vices qui ne permettraient pas aux jardiniers amateurs de se servir de la chose louée. Et si cette association tient ses droits de la commune, qui aura mis le terrain à sa disposition, elle pourra se retourner contre elle et mettre en jeu sa responsabilité contractuelle. Il est cependant possible pour cette association d'inclure dans le contrat de mise à disposition des jardiniers une clause stipulant qu'elle ne devra pas sa garantie des vices de la chose, même cachés. Cette réserve n'est toutefois pas valable en cas de dol (comme la dissimulation de la qualité réelle des terrains, qu'elle n'ignorait pas) ;

- **à propos de la vente de fruits et de légumes contaminés,**

le principe est que « *le vendeur est tenu de la garantie à raison des défauts cachés de la chose vendue qui la rendent impropre à l'usage auquel on la destine, ou qui*

diminuent tellement cet usage que l'acheteur ne l'aurait pas acquise, ou n'en aurait donné qu'un moindre prix, s'il les avait connus » (C. civ., art. L. 1641). La sanction est cependant très limitée puisque l'acheteur a le choix de rendre la chose et de se faire restituer le prix, ou de garder la chose et de se faire rendre une partie du prix. Mais si le vendeur n'ignorait pas les vices de la chose (ce que l'acquéreur doit démontrer), « *il est tenu, outre la restitution du prix qu'il en a reçu, de tous les dommages et intérêts envers l'acheteur* » (C. civ., art. L. 1644 et L. 1645).

Ce dispositif est exclusif de la question du don, non concerné par la garantie des vices cachés. En revanche, le bénéficiaire des produits contaminés (acquéreur comme donataire) peut exercer un recours en responsabilité civile fondé sur la faute ou la négligence. Le vendeur ou le donateur peut également voir sa responsabilité pénale engagée en cas d'atteinte à la santé de la personne, même involontaire.



Responsabilité de l'expert

Si préalablement à la mise à disposition du terrain, ou en cours d'exploitation, il est fait appel à un expert (par la commune comme par l'association ou les jardiniers amateurs comme un bureau d'étude agréé en cas de changement d'usage - v. ci-dessus) aux fins d'attester du bon état du sol (ou d'un état répondant aux qualités attendues, ou de déterminer les variétés qu'il est possible de cultiver avec risque moindre), une erreur dans son diagnostic est susceptible d'engager sa responsabilité. La faute technique qui le conduit à fausser son appréciation de la situation peut fonder sa responsabilité civile dès lors que cette faute aura été déterminante dans le dommage. Sa responsabilité peut également être engagée au titre de son obligation de moyens, s'il a commis des erreurs, omissions, dénaturation ou silence que n'aurait pas commis un « *technicien avisé et prudent* ». Toutefois, même si la solution à laquelle il est parvenu n'est pas la bonne, il ne sera pas considéré comme responsable s'il a respecté « les règles de l'art » destinées à lui permettre de remplir sa mission. Dans tous les cas, sa responsabilité ne sera engagée que si sa faute a été la cause d'un dommage.



Groupe de travail

Chloé Besnard (Université Nantes), Philippe Branchu (CEREMA), Ronald Charvet (Ville de Paris), Francis Douay (ISA Lille), Thierry Lebeau (Université Nantes), Gaëtan Lefebvre (CEREMA), Cécile Le Guern (BRGM), Aurélie Pelfrène (ISA Lille), Elisabeth Rémy (INRA-Agro ParisTech).

Ce guide est financé dans le cadre du projet POLLUSOLS soutenu par la Région Pays de la Loire

