

NOTE JURIDIQUE

RESPONSABILITÉS EN CAS DE POLLUTION DES SOLS EN AGRICULTURE URBAINE

ANTOINE DE LOMBARDON
AVOCAT À LA COUR



© Tous droits réservés



© photo : C. Saurine

Cette note juridique a été réalisée dans le cadre des activités :

- de la Chaire Agricultures Urbaines "Services écosystémiques et alimentation des villes", portée par la Fondation AgroParisTech
- et de Securagri, plateforme de gestion de la pollution des sols en milieu urbain (AgroParisTech Innovation).

Elle a été réalisée par Antoine de Lombardon, avocat à la cour, en lien étroit avec Anne Barbillon, coordinatrice de SecurAgri.

OBJECTIF

Éclaircir les responsabilités des acteurs
en cas de découverte de pollution de sols dans le
contexte de l'agriculture urbaine



Préambule

La belle et la bête.

Aussi improbable que paraissent leur rencontre, la ville et l'agriculture forment ensemble un couple de plus en plus solide. La ville minérale est tombée sous les charmes de la fertilité agricole et l'agriculture, flattée, s'est abandonnée à la vigueur urbaine.

Une multitude d'acteurs participe à cette romance : propriétaires fonciers, agriculteurs urbains, bureaux d'études, consommateurs, collectivités locales, etc. Chacun apporte sa part à la solidité de la relation.

Comme dans tous les couples, il arrive qu'entre la ville et l'agriculture, des désaccords, des tensions apparaissent. C'est le cas notamment lorsque la ville offre à l'agriculture un sol pollué.

Dans cette situation et sans surprise, chacun aura tendance à se trouver des excuses, à rejeter la responsabilité sur l'autre. La ville rappellera à l'agriculture qu'elle n'avait pas été conçue pour l'accueillir, qu'elle savait bien où elle mettait les pieds en s'installant dans ses interstices. De son côté, l'agriculture reprochera à la ville de n'avoir rien anticipé et d'être encore et toujours la seule à porter la charge mentale de la sécurité.

Pour résoudre cette dispute, il existe des règles permettant de désigner le ou les responsables en cas de pollution des sols en agriculture urbaine. Ces règles sont contenues dans les trois grands régimes de responsabilité existants : responsabilité pénale, responsabilité civile, responsabilité administrative.

Mais avant d'analyser ces règles, une brève présentation de la protection juridique accordée à la qualité des sols s'impose.

Sol glissant.

Les sols ont tendance à glisser entre les doigts du droit. Depuis longtemps, le droit positif montre une certaine inertie à considérer le sol comme un milieu à part entière, au même titre que l'eau ou que l'air par exemple, et à lui assurer une protection adaptée. La prise en contact du sol est ainsi éclatée entre différents codes : environnement, urbanisme, rural, civil, forestier, impôt.

La protection de la qualité du sol, hors cas d'urgence ou de péril imminent permettant au maire d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale, a d'abord été traité indirectement, par le biais de réglementations spécifiques à certaines activités, comme l'exploitation des ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) ou la détention de déchets.

En matière d'ICPE par exemple, l'exploitant a l'obligation de remettre en état le sol en fonction de l'usage futur prévu par le site en fin d'exploitation. L'usage futur est principalement déterminé par le maire et le propriétaire du terrain. En fonction de la sensibilité de cet usage, cela peut (ou pas) imposer une dépollution en fin d'exploitation.

En matière de déchets, tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de sa gestion, ce qui peut se traduire par l'obligation de retirer d'un sol des déchets qui y seraient déposés. Le maire est l'autorité de police en la matière.

Il faut attendre la loi ALUR du 24 mars 2014 pour qu'apparaisse une police administrative des sites et sols pollués, mais qui n'est que subsidiaire des autres polices (ICPE, déchets) susceptibles d'intervenir.

Les autorités publiques disposent donc d'un arsenal de plus en plus développé pour agir en vue de la protection de la qualité des sols.

Ces outils devraient se renforcer avec le projet de directive sur la santé des sols, actuellement en cours d'élaboration, qui vise à préciser les conditions d'un sol en bonne santé, à déterminer les options de surveillance des sols et à établir des règles favorisant une utilisation et une restauration durables des sols. La Commission prévoit d'adopter ce projet de directive au 2ème trimestre 2023.

Ce renforcement des outils de contrôle ne va toutefois pas jusqu'à figer l'état attendu de la qualité des sols. Ainsi, de nombreux textes relatifs à la dépollution des sols n'ont pas en eux-même de force obligatoire.

Ainsi, en matière d'ICPE, pour accompagner l'exploitant dans ses démarches de dépollution, l'administration a produit en 2007 plusieurs circulaires qui donnent une méthodologie en matière de site et sols pollués par une ICPE. Ces circulaires sont des textes sans valeur juridique obligatoire mais dont la pertinence est reconnue par les autorités de contrôle, ce qui conduit à en faire une référence incontournable. Il en est de même des avis ou instructions (avis HCSP par exemple) qui ne formulent que des recommandations, à la manière d'un avis scientifique, dépourvues de force contraignante.

En revanche, la réglementation a accru les exigences d'information relatives à la qualité du sol.

D'abord pour l'Etat, qui a l'obligation de recenser les terrains dont il sait que la pollution justifie la réalisation d'étude de sols et des mesures de gestion. Il les identifie au sein de « secteurs d'information sur les sols » qui sont ensuite annexés au document d'urbanisme.

Ensuite pour les personnes privées qui doivent, dans les contrats de vente ou de bail d'un terrain pollué, faire figurer toutes les informations connues sur l'état de la pollution sous peine de résolution du contrat.

Enfin, certaines obligations sont si fortes qu'elles contraignent à se renseigner sur la qualité du sol. C'est le cas par exemple de la garantie d'innocuité des denrées alimentaires mise sur le marché, qui est une obligation de résultat et impose en pratique de s'assurer que le sol est adapté à la culture des denrées mises ensuite sur le marché. L'obligation de sécurité de résultat de l'employeur à l'égard de son salarié a le même effet.

Le droit de la protection du sol se construit donc par touches successives et sa force va être éprouvée par les régimes de responsabilité qui le mettent en œuvre.



Sommaire

1

Rappel des différences entre les régimes de responsabilité pénale, civile et administrative

2

Responsabilité pénale en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

1. Pollution des sols, une circonstance aggravante d'une infraction pénale
2. Agriculture urbaine sur sol pollué : risque d'infraction non intentionnelle et infraction du risque occasionné à autrui

3

Responsabilité civile en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

1. Responsabilité civile contractuelle dans les relations entre le propriétaire d'un terrain et l'agriculteur urbain qui l'exploite
 - 1.1 En cas de bail
 - 1.2 En cas de prêt à usage
2. Responsabilité civile délictuelle
 - 2.1 Responsabilité civile du fait personnel
 - 2.2 Responsabilité du fait des choses

4

Responsabilité administrative en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

1. Responsabilité contractuelle pour faute
2. Responsabilité pour carence fautive de l'autorité de police
3. Responsabilité pour dommage de travaux publics

5

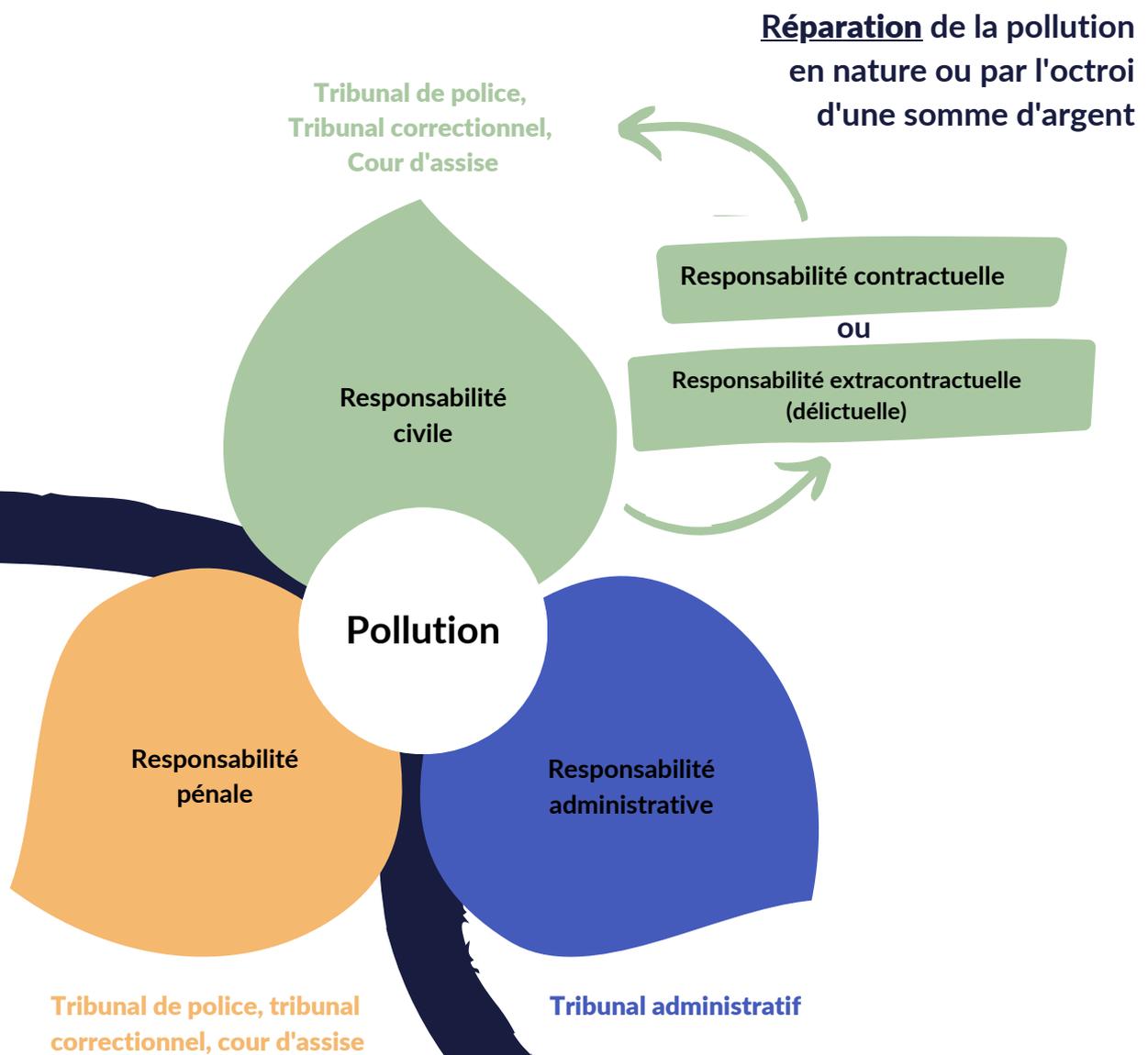
Conclusion

1

Rappel des différences entre les régimes de responsabilité pénale, civile et administrative

1. Rappel des différences entre les régimes de responsabilité pénale, civile et administrative

Chaque régime de responsabilité obéit à ses propres règles, poursuit ses propres objectifs et est soumis à ses propres juridictions. Il est possible de synthétiser ces régimes par le schéma suivant :



Répression de la pollution par une amende ou une peine d'emprisonnement

1. Rappel des différences entre les régimes de responsabilité pénale, civile et administrative

Une même situation de pollution des sols en agriculture urbaine peut ainsi mobiliser les trois régimes de responsabilité.

Pour l'illustrer, il peut être pris l'exemple d'une commune mettant un terrain pollué à disposition d'un agriculteur urbain dont les productions agricoles sont contaminées par cette pollution et provoque un dommage chez un consommateur. Dans cette situation, plusieurs régimes de responsabilité pourront être mis en œuvre :

- Si le consommateur subit des blessures graves ou même décède, la responsabilité pénale de l'agriculteur urbain pour blessure ou homicide involontaire pourrait être recherchée devant le Tribunal correctionnel ;
-
- Le consommateur pourrait demander réparation de son préjudice et engager dans ce cas la responsabilité civile de l'agriculteur urbain devant le Tribunal judiciaire ;
- L'agriculteur urbain pourrait rechercher la responsabilité administrative de la commune pour la pollution du terrain devant le Tribunal administratif ;
- La commune pourrait de son côté mettre en cause la responsabilité civile de l'auteur véritable de la pollution devant le Tribunal judiciaire.
- L'agriculteur urbain pourrait rechercher la responsabilité administrative de la commune pour la pollution du terrain devant le Tribunal administratif ;
- La commune pourrait de son côté mettre en cause la responsabilité civile de l'auteur véritable de la pollution devant le Tribunal judiciaire.



**Responsabilité pénale
en cas de pollution des sols en
agriculture urbaine**

2. Responsabilité pénale en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

L'agriculture urbaine ne présente pas de particularités qui affecterait l'appréciation des responsabilités pénales susceptibles d'être engagée en cas de pollution des sols.

A la différence de la responsabilité civile ou administrative, l'engagement de la responsabilité pénale est indépendant de l'existence d'un dommage. Le préjudice subi par la victime d'une infraction pénale n'est en effet pas directement pris en compte pour apprécier la culpabilité de l'auteur d'une infraction pénale.

En principe, la responsabilité pénale suppose la réunion de trois éléments : un élément légal, soit un texte légal incriminant et sanctionnant un comportement ; un élément matériel, c'est-à-dire un fait, un comportement que la loi pénale réprime et un élément moral qui consiste soit en une intention de violer la loi pénale soit en une indifférence coupable aux valeurs protégées par la loi pénale.

La pollution d'un sol est traitée comme une circonstance aggravante d'une infraction pénale mais peut aussi être à l'origine de dommages graves (blessures, décès) qui sont susceptibles de qualifier des infractions pénales.

2.1 Pollution des sols, une circonstance aggravante d'une infraction pénale

La pollution d'un sol est généralement le résultat du non-respect d'une réglementation pénalement sanctionnée. Cette pollution va alors être considérée comme une circonstance aggravante et augmenter la peine encourue.

La pollution d'un sol n'est pas en elle-même une infraction pénale. Dans l'exemple de la commune mettant à disposition un terrain pollué, le fait pour la commune qu'elle détienne dans son patrimoine un terrain pollué n'est ainsi pas une infraction. Pour l'auteur de la pollution, le fait d'avoir dégradé un sol va être traité non pas comme une infraction en elle-même mais comme une circonstance aggravante de l'infraction à l'origine de cette pollution.

Le sol n'est donc pas spécialement protégé et son atteinte ne figure d'ailleurs pas au nombre de cas constitutif du délit général de pollution visé à l'article 231-1 du code de l'environnement.

Ainsi, en vertu de l'article L. 173-3 du code de l'environnement, certains faits, liés au non-respect par exemple des prescriptions d'une autorisation ICPE ou IOTA (Installations, Ouvrages, Travaux et Activités), sanctionnés d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, sont sanctionnés de 3 ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende lorsque qu'ils ont provoqué une dégradation substantielle de la qualité du sol.

De même, l'article 231-2 du code de l'environnement prévoit que le fait d'abandonner, de déposer ou de gérer irrégulièrement des déchets sont punis de 3 ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende, lorsqu'ils provoquent une dégradation substantielle de la qualité du sol.

Lorsqu'en plus ces faits sont commis de façon intentionnelle et entraînent des atteintes graves et durables, l'article 231-3 du code de l'environnement qualifie ce délit d'écocide et le punit de 10 ans d'emprisonnement et 4,5 millions d'euros d'amende. Cette disposition précise que sont considérés comme durables les dommages à la qualité des sols « qui sont susceptibles de durer au moins sept ans ».

A l'inverse, si ces faits de gestion irrégulière des déchets n'entraînent pas de dégradation de la qualité du sol, ils sont alors sanctionnés de 2 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende par l'article L. 541-46 du code de l'environnement.

Si, à l'occasion d'un projet d'agriculture urbaine, une pollution des sols est révélée ou commise, il sera possible de dénoncer au Procureur de la République, en fonction du type de pollution rencontré, le manquement aux obligations réglementaires qui en est à l'origine.

Le Procureur de la République a l'opportunité des poursuites et restera libre de donner ou non des suites pénales à la situation dénoncée. Pour activer l'action publique, deux autres voies existent :

- saisir le doyen des juges d'instruction d'une plainte avec constitution de parties civiles à l'issue d'un délai de 3 mois suivant une dénonciation au Procureur non suivie d'effet ;
- saisir directement le Tribunal par citation directe de l'auteur de la pollution.

Reprenons l'exemple d'une commune mettant un terrain pollué à disposition d'un agriculteur urbain dont les productions agricoles contaminées provoquent un dommage. Si cette pollution est la conséquence d'une infraction pénale, comme par exemple un abandon de déchets ou la méconnaissance de prescriptions de remise en état d'un site industriel en fin d'exploitation, et qu'elle emporte une dégradation substantielle des sols, toute personne pourra porter plainte contre l'auteur de cette pollution ou contre X si l'auteur n'est pas connu. Celui-ci encourra alors une peine aggravée.

A l'inverse, il n'y aura pas de responsabilité pénale envisageable si la pollution n'est pas le fruit d'une infraction.

Agriculture urbaine sur sol pollué : risque d'infraction non intentionnelle et infraction du risque occasionné à autrui

2.2 Agriculture urbaine sur sol pollué : risque d'infraction non intentionnelle et infraction du risque occasionné à autrui

Infractions non intentionnelles. L'article L. 121-3 du code pénal prévoit que « lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui ».

Les infractions d'homicide involontaires (art. 221-6 du code pénal) et de blessures involontaires (art. 222-19 et 222-20 du code pénal) font référence à cet article L. 121-3 qui ajoute : « il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

Ces infractions ont été retenues lors d'événements de grande ampleur, comme l'explosion du site AZF par exemple (Cass. Crim 17 décembre 2019 n°17-87465).

Infractions du risque. Au-delà de ces dispositions relatives aux homicides et blessures involontaires, l'article 223-1 du code pénal sanctionne le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement.

Cette infraction a été retenue par exemple contre une entreprise et son dirigeant qui enfouissait de manière sauvage des déchets amiantés (Cass. Crim 17 décembre 2019 n°18-86800).

Le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement vise les dispositions imposées par un texte d'application générale et impersonnelle, ce qui n'est pas le cas par exemple d'un arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter une installation classée et comprenant les prescriptions de fonctionnement de l'installation (Cass. Crim. 30 octobre 2007 n°06-89365).

A l'inverse, le règlement sanitaire départemental adopté dans chaque département par arrêté préfectoral fixe des règles d'hygiène et de salubrité d'application générale. Les manquements aux exigences de ce règlement en matière de salubrité des immeubles ont déjà été source de condamnation pour mise en danger de la vie d'autrui (Cass. Crim. 30 janvier 2018 n°17-81624). Rien n'interdit d'envisager que la violation d'autres prescriptions contenues par ce règlement puissent être également être considérée comme un manquement à une obligation de prudence prévue par la loi ou le règlement.

Ce règlement comprend en effet un grand nombre de prescriptions sanitaires, notamment liées aux dépôts de déchets. Par exemple, en dehors d'ateliers de compostage spécialement aménagés et régulièrement autorisés, l'implantation d'ordures ménagères ayant subi un tri en vue d'une utilisation agronomique est interdite à moins de 200 mètres des habitations. Certaines sont applicables aux fruits et légumes, comme l'exigence, si le lavage de fruits ou de légumes s'avère nécessaire, que de « l'eau potable » soit seule utilisée. D'autres s'appliquent à l'élevage, comme les règles de distance des bâtiments renfermant des animaux par rapport aux habitations ou aux activités d'élevage en matière dépôt de déchets ou de dépôt de distance pour l'implantation de bâtiments.

La cour de cassation a reconnu que certaines règles de sécurité alimentaires issues du règlement 178/2002 constituaient bien des obligations particulières de prudence ou de sécurité et notamment celle voulant que les exploitants du secteur alimentaire doivent veiller, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution à ce que les denrées alimentaires répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions (Cass. Crim 31 mars 2020 n°19-82171).

Il a été considéré en revanche que les pouvoirs de police administrative du maire et du préfet en matière de contrôle des émissions polluantes ne créaient pas à leur charge une obligation particulière de sécurité au sens de l'article 223-1 du code pénal (Cass. Crim. 25 juin 1996)

Il faut que ce manquement soit la cause de l'homicide ou la blessure involontaire, sans qu'il soit exigé qu'il en soit la cause exclusive, directe ou immédiate (Cass. Crim 17 décembre 2019 n°17-87465). Mais un prévenu sera relaxé du délit de mise en danger s'il est établi que son manquement n'a pas d'impact mesurable sur la population (Cass. Crim. 4 octobre 2005).

Dans l'exemple de la commune mettant un terrain pollué à disposition d'un agriculteur urbain dont les productions agricoles contaminées provoquent un décès, la responsabilité pénale de l'agriculteur urbain pourrait être recherchée s'il n'a pas lavé ses productions à l'eau potable lorsqu'un tel geste aurait permis de faire disparaître la présence du contaminant ayant provoqué le décès.

Il en résulte que :



Pour les collectivités : la mise à disposition d'un terrain pollué n'est pas en elle-même une infraction pénale. Si la loi ou le règlement impose à la collectivité de se renseigner sur l'état de pollution d'un terrain avant sa mise à disposition et qu'elle ne le fait pas, en cas de blessures ou de décès ou de risque immédiat de blessure ou décès, la responsabilité pénale de la collectivité pourra être recherchée.



Pour l'agriculteur urbain : l'exploitation d'un terrain pollué n'est pas en elle-même une infraction pénale. En cas de blessures ou de décès ou de risque immédiat de blessure ou décès, le tout causé par une méconnaissance de la part de l'agriculteur urbain d'une exigence sanitaire prévue par la loi ou le règlement, la responsabilité pénale de l'agriculteur urbain pourra être recherchée.



**Responsabilité civile
en cas de pollution des sols en
agriculture urbaine**

3. Responsabilité civile en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

Lorsque la question de la responsabilité civile est soulevée, cela implique l'existence d'un dommage qu'il s'agit de réparer en nature ou par l'octroi d'une somme d'argent. Les régimes de responsabilité sont établis pour permettre et organiser la réparation d'un dommage.

En cas de pollution d'un sol dans le cadre d'un projet d'agriculture urbaine, l'analyse des enjeux de responsabilité qui en découlent doit s'apprécier au regard des relations qu'entretiennent les différents acteurs associés à ce projet à savoir a minima : le propriétaire du terrain, l'agriculteur urbain, l'auteur de la pollution et la victime.

Ces relations peuvent être de nature contractuelle (le propriétaire du terrain loue ou prête son terrain à un agriculteur urbain ; l'agriculteur urbain distribue des denrées alimentaires contaminées à un consommateur ; etc.) ou extracontractuelle (une personne subit un dommage en raison d'une pollution provoquée par une autre personne ; un agriculteur urbain exploite un terrain qu'un ancien industriel a pollué).

Il est possible de synthétiser dans le tableau suivant la nature des relations qui seront le plus généralement rencontrées entre les différents acteurs.

Relations entre les acteurs	Propriétaire	Agriculteur urbain exploitant	Auteur de la pollution	Victime
Propriétaire		Contractuelle	Contractuelles ou extra-contractuelle	Extra-contractuelle
Agriculteur urbain exploitant	Contractuelle		Extra-contractuelle	Contractuelle
Auteur de la pollution	Contractuelle ou extra-contractuelle	Extra-contractuelle		Extra-contractuelle
Victime	Extra-contractuelle	Contractuelle	Extra-contractuelle	

Cette qualification est importante car de la nature des relations entre les personnes découlent les régimes de responsabilité civile susceptibles d'être envisagés : responsabilité contractuelle ou responsabilité extracontractuelle.

En vertu du principe du non-cumul entre les régimes de responsabilité contractuelle et extracontractuelle (ou délictuelle) (Civ. 11 janvier 1922, Cass. 1er Civ. 28 juin 2012 n°10-28492), les règles de responsabilité extracontractuelles ne peuvent pas s'appliquer lorsqu'il existe une relation contractuelle entre les parties. Ce sont les règles de responsabilité contractuelle qui s'appliqueront alors.

3.1 Responsabilité civile contractuelle dans les relations entre le propriétaire d'un terrain et l'agriculteur urbain qui l'exploite

La responsabilité civile contractuelle permet de garantir la force obligatoire d'un contrat en sanctionnant l'inexécution d'une obligation contractuelle.

Si l'une des parties à un contrat ne respecte pas les dispositions de ce contrat, l'autre partie peut le mettre en demeure d'exécuter la disposition en question et, en cas d'échec, obtenir du juge l'exécution forcée du contrat ou l'allocation de dommages intérêts pour réparer le préjudice que lui cause l'inexécution contractuelle.

Entre les personnes privées, les règles applicables à la réparation des inexécutions contractuelles sont prévues aux articles L. 1231 et suivants du code civil.

Trois conditions cumulatives sont nécessaires pour engager la responsabilité contractuelle : un dommage, une faute contractuelle et un lien de causalité entre le dommage et la faute contractuelle.

La faute contractuelle résulte de la méconnaissance des obligations rattachées au contrat.

L'agriculteur urbain qui met sur le marché des denrées alimentaires est dans une relation contractuelle avec les personnes qui lui achètent ses produits. Au titre de ce contrat, il existe une obligation de sécurité de résultats quant à l'innocuité des denrées ainsi mise sur le marché.

La responsabilité contractuelle de l'agriculteur urbain pourra ainsi être engagée si un dommage est causé en raison d'une denrée alimentaire contaminée par la pollution du sol sur lequel elle a été cultivée.

Il importe donc d'examiner les obligations à la charge des parties dans les contrats conclus entre un propriétaire et un agriculteur urbain.

Dans les projets d'agriculture urbaine, il existe en effet fréquemment un contrat entre le propriétaire d'un terrain et l'agriculteur urbain pour la mise à disposition de ce terrain. Ce contrat, s'il est gratuit est un prêt ou, en cas de contrepartie onéreuse à la mise à disposition, un bail.

3.1.1 En cas de bail

Dans un contrat de bail, qu'il soit un bail rural ou de droit commun, le bailleur est tenu, en application des articles 1719 et 1720, de délivrer au preneur la chose louée, et d'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée.

L'article 1721 impose également au bailleur de garantir au preneur les vices et défaut du bien loué qui en empêchent l'usage, quand bien même le bailleur n'en aurait pas connaissance au moment du bail.

Dès lors, si le bailleur propose à un agriculteur urbain un terrain atteint d'une pollution telle qu'elle en empêche l'exploitation, le bailleur pourra être considéré comme manquant à son obligation de délivrance.

En cas de pollution des sols, la cour de cassation a précisé, par un arrêt du 6 mars 1991 (n°89-20687), que « la pollution du sol constituait, dès le début du bail, un vice de nature à empêcher l'usage du terrain donné en location conformément à sa destination » entraînant ainsi la possibilité d'engager la responsabilité contractuelle du bailleur.

En effet, lorsque l'affectation du terrain à une activité particulière est prévue au contrat, le terrain délivré doit être conforme à cette destination précise. Il appartient alors au bailleur de s'assurer que l'activité prévue est réalisable (Cass 3ème Civ. 19 décembre 2012 n°11-28170) et de participer si nécessaire au paiement des travaux de mise en conformité (Cass. 3ème Civ. 5 juin 2002 n°80-19037).

La jurisprudence considère toutefois que les articles 1719 et 1720 du code civil ne sont pas d'ordre public, si bien qu'il est possible d'aménager contractuellement que des travaux de dépollution soient mis à la charge du preneur. Il faut néanmoins que le preneur ait dans ce cas connaissance de l'état du bien mis à sa disposition (Cass. 3ème Civ. 17 décembre 2002 n°01-11704).

En effet, l'obligation d'une délivrance du terrain conforme à sa destination contractuelle est considérée comme une obligation essentielle du bail, à laquelle il n'est pas possible de déroger. Si l'agriculteur urbain a connaissance de l'état du bien, il peut être considéré que cet état est intégré à la destination contractuelle du terrain.

De même, la garantie des vices cachés prévu à l'article 1721 du code civil pourra être aménagée contractuellement par une clause exonératoire par exemple, à l'instar de celle prévoyant que le preneur prend le bien en l'état.

Il peut être ajouter que le bailleur est tenu à une obligation de sécurité de moyens à l'égard du preneur (Cass. 3ème Civ. 21 novembre 1990 n°89-15922). Si l'agriculteur urbain subit un dommage corporel du fait de la pollution du terrain qui lui est donné à bail, il lui reviendra de démontrer une faute du bailleur pour engager sa responsabilité.

Enfin, si le terrain est inclus dans un secteur d'information sur les sols, ce qui signifie qu'il a été cartographié par l'Etat comme étant susceptible de renfermer des pollutions justifiant que son usage soit contrôlé, le bailleur est tenu d'en informer par écrit le locataire en vertu de l'article L. 125-7 du code civil.

3.1.2 En cas de prêt à usage

Lorsque le terrain est seulement prêté à l'agriculteur urbain, le propriétaire qui prête son terrain n'est pas responsable de ses vices en vertu de l'article 1891 du code civil, sauf s'il connaissait ces défauts et n'en a pas informé l'emprunteur.

Ainsi si un propriétaire met à disposition gratuitement un terrain à un agriculteur urbain alors que ce propriétaire sait que ce terrain est pollué et qu'il n'en informe pas l'agriculteur urbain, le propriétaire pourra être tenu responsable des dommages que l'utilisation du terrain par l'agriculteur urbain va causer. Il faut alors démontrer la connaissance par le propriétaire du vice du terrain.

Le tribunal de grande instance de Bobigny a eu à connaître d'une affaire où un agriculteur avait permis à son voisin d'utiliser gratuitement sa cuve à eau pour arroser ses cultures. Une contamination de l'eau de la cuve au RoundUp avait provoqué la destruction des cultures. Le juge a considéré que la cuve avait fait l'objet d'un prêt et que le voisin n'avait pas démontré que le propriétaire de la cuve connaissait cette contamination, ce qui empêche ce propriétaire d'être responsable des dégâts causés (TGI Bobigny 7ème Ch. 3ème Sect. N°07/11543)

Il faut cependant que cette pollution ne soit pas apparente et donc que le vice ne puisse pas être décelé par l'agriculteur urbain lui-même. Si l'agriculteur urbain est mis en position de pouvoir lui-même se convaincre et vérifier l'état du terrain, il ne pourrait pas invoquer l'article 1891 pour mettre à la charge du propriétaire les dommages résultant de la pollution du terrain prêté.

3.2. Responsabilité civile délictuelle

Dans la situation où un dommage apparaît, sans qu'existe une relation contractuelle entre les parties en présence, les règles de responsabilité délictuelle vont s'appliquer.

Le dommage peut être subi par une personne, lorsque par exemple une personne est intoxiquée par la consommation d'un produit cultivé sur un sol pollué. La victime cherchera à engager la responsabilité délictuelle de l'auteur de la pollution sur différents fondements : la responsabilité du fait personnel sur le fondement de l'article 1240 du code civil ou de la responsabilité du fait des choses sur le fondement de l'article 1242 du code civil.

Mais il est aussi possible que la victime soit l'environnement lui-même. L'article 1246 du code civil prévoit en effet que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ». L'article 1247 du code civil ajoute qu'« est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

Même si la jurisprudence ne s'est pas encore prononcée pour l'instant sur ce sujet, il est permis de considérer qu'une pollution du sol qui l'empêche d'être cultivé peut être considérée comme un préjudice écologique. Ses fonctions et les bénéfices susceptibles d'en être tirés sont en effet atteints dans ce cas.

3.2.1 Responsabilité civile du fait personnel

L'article 1240 du code civil dispose que « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

La faute délictuelle engage la responsabilité de son auteur. Cette faute peut résulter d'un acte positif comme d'une abstention d'agir. Ainsi, lorsqu'un chantier est dangereux, un maître d'œuvre commet une faute à ne pas en interdire l'accès (Cass. 2ème Civ. 6 janvier 2000 n°97-21456). De même, un propriétaire commet une faute délictuelle en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires à la stabilisation de son terrain menaçant de s'effondrer (Cass. 1er Civ. 28 novembre 2007 n°06-19405).

La cour de cassation juge en outre qu'un tiers à un contrat peut invoquer sur le fondement de la responsabilité délictuelle, un manquement contractuel, même en présence d'obligation de résultat, dès lors que ce manquement lui a causé un dommage (Cass. AP 13 janvier 2020 n°17-19963).

En matière de pollution des sols, il existe une obligation particulière pour le dernier exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement ou ses ayant-droits de remettre son terrain d'implantation dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun danger ou inconvénient mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (Cass. 3ème Civ 2 avril 2008, Cass 3ème Civ. 10 avril 2002).

Il s'agit d'une obligation légale qui est de nature à engager la responsabilité délictuelle du dernier exploitant sur le fondement de l'article 1240 du code civil (Cass. 3ème Civ 15 décembre 2010 n°09-70538), quel que soient les rapports contractuels existant entre les parties. Ainsi, toute disposition contractuelle qui tendrait à faire échec aux obligations de remise en état pesant sur le dernier exploitant doit être considérée comme nulle et non avenue (CA Versailles, 25 janvier 2010 n°08-06563 ; Cass. 3ème Civ. 3 novembre 2011 n°10-14986).

Dès lors si un propriétaire met à disposition d'un agriculteur urbain un terrain pollué et que cette pollution résulte du manquement d'un ancien exploitant ICPE à son obligation de remise en état, le propriétaire pourra appeler en garantie le dernier exploitant ICPE dont la responsabilité délictuelle sera alors engagée à l'égard de l'agriculteur urbain.

La faute peut également résulter d'un abus de son droit de propriété ou d'occupation du bien, ce qui fonde l'action pour troubles anormaux de voisinage, laquelle est considérée comme une action en responsabilité délictuelle (Cass. 2ème Civ. 13 septembre 2018 n°17-22474).

Dans un arrêt du 13 novembre 2018 (CA Lyon 13 novembre 2018 n°17-02894) la Cour d'appel de Lyon a eu à juger une affaire dans laquelle un gigantesque incendie s'était déclaré sur un site pollué aux PCB ce qui eut pour conséquence de contaminer les exploitations agricoles alentours. Cet événement a été qualifié de trouble anormal de voisinage et il a été admis que la victime pouvait en demander réparation à l'exploitant du site, mais également au propriétaire bailleur. Ce propriétaire bailleur a pu de son côté se retourner contre l'exploitant pour considérer qu'il était le seul responsable du dommage.

Une fois la faute établie, l'engagement de la responsabilité civile suppose la démonstration d'un préjudice et d'un lien de causalité entre ce préjudice et cette faute.

3.2.2 Responsabilité du fait des choses

La victime d'un dommage lié à la pollution d'un sol pourra également rechercher à actionner le régime de la responsabilité du fait des choses. L'article 1242 du code civil dispose en effet : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde ».

Lorsque la chose est inerte, il convient de rapporter la preuve « qu'elle occupait une position anormale ou qu'elle était en mauvais état » (Cass. 2ème Civ. 11 janvier 1995). Une falaise qui s'effondre engage la responsabilité du propriétaire du site dès lors que la cause de l'effondrement provient du défaut d'entretien permettant de consolider les lieux au fil du temps afin d'en assurer la stabilité et l'équilibre (Cass. 3ème Civ. 5 novembre 2015 n°14-20845).

Pour un sol, sa pollution devrait être considérée comme un mauvais état et source de responsabilité pour son gardien.

En effet, ce régime engage la responsabilité sans faute de la personne considérée comme le gardien de la chose ayant causé le dommage, à savoir celui qui l'usage, la direction et le contrôle de cette chose. Le propriétaire de cette chose, qui peut être aussi bien un meuble qu'un immeuble, est présumé en être le gardien. Il cessera d'être responsable des dommages causés par cette chose s'il démontre qu'il a transféré à un tiers les pouvoirs d'usage, de direction et de contrôle de cette chose.

Le prêt à usage (Cass. Ch. Mixte. 26 mars 1971) ou le bail (Cass. 2ème Civ. 12 décembre 2002 n°01-10974) ont été considérés comme un transfert de garde qui décharge le propriétaire de sa responsabilité du fait des choses.

La victime d'un dommage lié à la pollution d'un sol pourra également rechercher à actionner le régime de la responsabilité du fait des choses. L'article 1242 du code civil dispose en effet : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde ».

Lorsque la chose est inerte, il convient de rapporter la preuve « qu'elle occupait une position anormale ou qu'elle était en mauvais état » (Cass. 2ème Civ. 11 janvier 1995). Une falaise qui s'effondre engage la responsabilité du propriétaire du site dès lors que la cause de l'effondrement provient du défaut d'entretien permettant de consolider les lieux au fil du temps afin d'en assurer la stabilité et l'équilibre (Cass. 3ème Civ. 5 novembre 2015 n°14-20845).

Pour un sol, sa pollution devrait être considérée comme un mauvais état et source de responsabilité pour son gardien.

En effet, ce régime engage la responsabilité sans faute de la personne considérée comme le gardien de la chose ayant causé le dommage, à savoir celui qui l'usage, la direction et le contrôle de cette chose. Le propriétaire de cette chose, qui peut être aussi bien un meuble qu'un immeuble, est présumé en être le gardien. Il cessera d'être responsable des dommages causés par cette chose s'il démontre qu'il a transféré à un tiers les pouvoirs d'usage, de direction et de contrôle de cette chose.

Le prêt à usage (Cass. Ch. Mixte. 26 mars 1971) ou le bail (Cass. 2ème Civ. 12 décembre 2002 n°01-10974) ont été considérés comme un transfert de garde qui décharge le propriétaire de sa responsabilité du fait des choses.

Il résulte de ce qui précède que :



Pour une collectivité : la mise à disposition d'un terrain à un agriculteur urbain place la collectivité dans une relation contractuelle. Selon la nature du contrat, des obligations d'information existent quant à l'état de pollution du terrain qui, en cas de méconnaissance, entraînent la mise en cause de la responsabilité contractuelle de la collectivité.



Pour l'agriculteur urbain : Dans les relations contractuelles avec les consommateurs de denrées alimentaires, l'agriculteur urbain a une obligation de sécurité de résultat quant à l'innocuité des produits et engage sa responsabilité même si la toxicité du produit est due à la pollution du sol. La mise à disposition d'un terrain pollué entraîne un transfert de garde du terrain et l'agriculteur urbain devient responsable des dommages causés par ce terrain.



4

**Responsabilité administrative
en cas de pollution des sols en
agriculture urbaine**

4. Responsabilité administrative en cas de pollution des sols en agriculture urbaine

Comme la responsabilité civile, la responsabilité administrative permet la réparation des dommages.

Elle s'applique en raison de relations de droit public entre les parties, soit parce qu'un contrat de droit public unit les parties, soit en raison de l'exécution par une personne publique d'une mission de service public administratif, soit encore en cas de dommage de travaux publics.

4.1 Responsabilité contractuelle pour faute

Les personnes publiques peuvent décider de mettre leur domaine public à disposition de projets d'agriculture urbaine. Pour cela, elles peuvent conclure des conventions d'occupation du domaine public dont les dispositions seront sources d'obligations contractuelles pour les parties.

En cas de manquement de l'une des parties à ces obligations, la responsabilité contractuelle de la partie défaillante pourra être recherchée devant la juridiction administrative.

L'étendue de la responsabilité encourue va donc dépendre de la rédaction des dispositions contractuelles. La faute contractuelle, le préjudice et un lien de causalité entre cette faute et ce préjudice devra être démontré.

Si une commune met à disposition à un agriculteur urbain un terrain pollué relevant de son domaine public, l'agriculteur pourra chercher à obtenir réparation du préjudice qu'il aurait subi devant le Tribunal administratif. Celui-ci recherchera si une faute contractuelle a été commise par la commune, au regard des stipulations de la convention d'occupation conclue entre les parties.

Si la convention prévoit que le terrain est pris en l'état par l'agriculteur, il sera peu aisé de démontrer une faute. A l'inverse, si la convention comprend des exigences à la charge de la commune en matière de qualité du terrain en rapport avec sa destination agricole, la faute contractuelle pourra être plus facilement qualifiée et engager la responsabilité de la commune.

4.2 Responsabilité pour carence fautive de l'autorité de police

Le maire détient un pouvoir de police générale sur le fondement de l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales qu'il est tenu d'exercer.

En vertu de cette disposition, il a notamment la charge de faire cesser « les pollutions de toute nature ». La responsabilité pour carence du maire dans son pouvoir de police général pourra ainsi être engagée. Désormais une faute simple prouvée permet d'engager la responsabilité communale dans un tel cas. C'est par exemple le cas lorsque le maire n'a pas utilisé de son pouvoir de police pour traiter une pollution d'un cours d'eau (CAA Lyon, 10 juin 2010, n° 08LY00621).

Cependant un maire ne peut s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale en usant de son pouvoir de police générale. La seule hypothèse où cela est rendu possible apparaît lorsqu'il existe un « péril grave et imminent » (CE, 2003, n°218217).

Doivent également être apportés la preuve du dommage subi et le lien de causalité entre la faute et ce dommage.

Une police spéciale en matière de pollution des sols existe sur le fondement de l'article L 556-3 du code de l'environnement. Dès lors le maire ne peut intervenir, au titre de son pouvoir de police général (article L 2212-2 CGCT) qu'en cas de « péril grave et imminent » (CE, 2003, n°218217) touchant, ici, la salubrité publique.

La preuve d'une faute simple doit alors être apportée (CAA Lyon, 10 juin 2010, n° 08LY00621), c'est-à-dire montrer qu'aucune mesure n'a été prise contre la pollution. Cependant dans le cas d'une pollution historique, dont le maire n'aurait d'ailleurs pas eu connaissance, l'existence d'un tel péril ne semble pas caractérisée. En pareil cas seule l'autorité titulaire du pouvoir de police spécial en matière de pollution des sols se doit donc de prendre les mesures nécessaires.

Face à un sol pollué mis à la disposition d'un agriculteur urbain, il sera possible d'exiger des autorités de police qu'elles interviennent pour remédier à cette pollution. Si elle n'intervient pas, la responsabilité administrative de l'autorité de police compétente est alors susceptible d'être engagée. L'autorité de police compétente va dépendre du type de pollution rencontrée :

- En cas de présence de déchets, le maire est l'autorité de police spéciale compétente ;
- En cas de pollution due à l'exploitation d'une installation classée, le préfet est l'autorité de police spéciale compétente ;
- En cas de pollution par des pesticides, le ministre est l'autorité de police spéciale compétente ;
- Si aucune autorité de police spéciale n'est identifiable, le maire sera l'autorité de police générale compétente.

4.3 Responsabilité pour dommage de travaux publics

Cette hypothèse correspond à la situation où un site d'agriculture urbaine a été aménagé par une collectivité publique avant d'être mis à disposition d'un porteur de projet agricole.

L'intervention de la collectivité peut ainsi conduire à qualifier les sites d'agriculture urbaine d'ouvrage public, ce qui emporte des conséquences en termes de régime de responsabilité.

Par exemple, les jardins familiaux ont pu être qualifiés d'ouvrages publics affectés à un but d'intérêt général (CAA, 29 avril 2016, n° 13PA04514), rendant ainsi nécessaire l'application du régime de responsabilité découlant de cette qualification.

Les conditions d'engagement de la responsabilité varient qu'il s'agisse d'une action intentée par des usagers ou des tiers à l'ouvrage public.

Les usagers peuvent engager la responsabilité de l'administration pour défaut normal d'entretien d'un ouvrage public. La faute de l'administration est alors présumée. C'est une présomption simple dont l'exonération est possible par l'apport d'une preuve contraire. A cela s'ajoute la preuve du dommage et un lien de causalité entre le fait générateur et le dommage.

Les tiers à un ouvrage public bénéficient d'un régime plus favorable en matière de dommages causés par celui-ci. Ils peuvent engager la responsabilité du propriétaire sans que soit nécessaire d'apporter la preuve d'une faute. Seule l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité entre le fait générateur, non fautif donc, et le dommage doit être apportée.

Qu'il s'agisse des usagers ou des tiers le délai de prescription est de quatre ans (prescription quadriennale de l'article 1er de la Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics).

Par ailleurs, en matière de pollution, le Conseil d'Etat a reconnu que les dommages causés à des navires par l'inflammation d'une nappe de mazout sur les eaux d'un bassin portuaire sont imputables à un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public (CE, 17 févr. 1954, min. TP c/ Cie navale Afrique du Nord).

Les usagers des micro-fermes urbaines seraient ici les agriculteurs. Ils peuvent dès lors engager la responsabilité de la collectivité publique pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage public sans avoir à apporter la preuve de la faute. Le dommage résulte pour eux de l'impossibilité d'utiliser l'ouvrage public conformément à sa destination. Le lien de causalité ne devrait pas, en pareille situation, poser de difficulté.

Les tiers, non usagers des micro-fermes urbaines, comme par exemple un visiteur passant sur le site ou le bénéficiaire des activités qui y sont conduites et qui serait victime de sa pollution, peuvent engager la responsabilité de la collectivité publique pour dommage accidentel de travaux public, sans avoir à apporter la preuve d'une quelconque faute.

N'ayant pas la qualité d'usager le fait que la pollution empêche l'usage de l'ouvrage conformément à sa destination ne peut constituer un dommage réparable. Dès lors ils devront apporter la preuve d'un dommage subi spécifique en lien avec la pollution.

Il résulte de ce qui précède que :



- Pour la collectivité : En cas de convention d'occupation du domaine, les dispositions contractuelles fixeront l'étendue des responsabilités de la collectivité à l'égard de l'agriculteur urbain. Par ailleurs, les autorités de police doivent mettre en œuvre les mesures utiles de prévention des pollutions des sites affectés à l'agriculture urbaine, pour éviter d'exposer leur responsabilité pour carence fautive. Les victimes de dommages causés par un ouvrage public au sein d'un site d'agriculture urbaine pourront aisément rechercher la responsabilité de la collectivité propriétaire de l'ouvrage



- Pour l'agriculteur urbain : sa responsabilité administrative n'est par hypothèse pas envisageable. Il pourra rechercher la responsabilité contractuelle de la collectivité en cas de mise à disposition de terrain pollué sans information préalable ou, si le terrain est un ouvrage public, la responsabilité pour dommages de travaux publics sur le fondement du défaut d'entretien de la chose

5

Conclusion

5. Conclusion

La création progressive d'un droit de la protection de la qualité des sols fait grandir la liste des obligations applicables aux personnes qui mettent des sols à disposition, ainsi qu'aux personnes qui les exploitent en vue d'une production alimentaire notamment.

La méconnaissance de ces obligations est source de responsabilité à la fois pénale, civile et administrative.



Pour les collectivités mettant des terrains à disposition, il y a lieu de se renseigner et de communiquer les informations dont elles disposent sur l'état de pollution de leur terrain, en sollicitant le cas échéant les autorités de police compétentes pour agir.



Pour les agriculteurs urbains, l'utilisation d'un terrain pollué les force à des obligations de prudence renforcée dès lors qu'ils exposent leur responsabilité en cas de dommage causé par les produits qu'ils mettent sur le marché, même si cela résulte d'une pollution du sol qui n'est pas de leur fait.

C'est finalement par l'amélioration de leur connaissance du sol qu'agriculteurs urbains et collectivités parviendront le mieux à prévenir leur responsabilité.

CONTACTS

ANTOINE DE LOMBARDON,
AVOCAT À LA COUR

*15 RUE VANEAU 75007 PARIS
TEL : 33 (0)1 40 64 09 59
FAX : 33 (0)1 45 50 19 82*



ANNE BARBILLON,
COORDINATRICE DE SECURAGRI
ANNE.BARBILLON@AGROPARISTECH.FR



FANNY PROVENT
COORDINATRICE DE LA CHAIRE
FANNY.PROVENT@AGROPARISTECH.FR

