

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N^{os} 2000098,2100004

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SAS TOTAL PACIFIQUE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Benoît Briquet
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 24 février 2022
Décision du 10 mars 2022

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 26 mars 2020, le 8 décembre 2020, et le 15 juin 2021 sous le n° 2000098, la société par actions simplifiée (SAS) Total Pacifique, représentée par la SCP Boivin et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 14 janvier 2020 portant prescriptions sur la cessation d'activité et le suivi environnemental de l'ancienne station-service « *Savexpress* » située sur le territoire de la commune de Dumbéa ;

2°) d'enjoindre à la présidente de l'assemblée de la province Sud de prendre un nouvel arrêté portant prescriptions sur la cessation d'activité et le suivi environnemental de l'ancienne station-service « *Savexpress* », prévoyant notamment que les travaux ont pour objet de rendre compatible le site avec un usage de type « *industriel* » et que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas les valeurs fixées en hydrocarbures totaux de 2 000 mg/kg ;

3°) de mettre à la charge de la province Sud une somme de 3 000 euros, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la province Sud a méconnu les dispositions de l'article 415-9 du code de l'environnement de la province Sud en prévoyant dans l'arrêté attaqué que les travaux ont pour objet de rendre compatible le site avec un usage de type « *loisirs* », alors qu'en l'espèce, l'absence d'accord entre les parties concernées aurait dû conduire à une remise en état du site destinée à permettre un usage futur de type industriel ;

- l'exigence d'une remise en état par référence à un usage de type « *loisirs* » est entachée d'erreur d'appréciation, dès lors que la constructibilité de la parcelle en cause est fortement limitée par l'interdiction d'implanter des ouvrages, constructions, aménagements ou installations dans une bande de vingt-cinq mètres de part et d'autre de l'axe des routes express, qui résulte de l'application combinée des dispositions de l'article Lp. 121-19 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, de l'article 5 de la délibération n° 71 du 12 décembre 1973 relative aux routes express, et de l'article 2 de la délibération n° 26-2015/APS du 6 août 2015 relative à l'implantation des ouvrages, constructions, aménagements ou installations le long du réseau routier provincial ;

- l'arrêté en litige, en tant qu'il impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas les valeurs fixées en hydrocarbures totaux de 500 mg/kg, n'explique pas les raisons qui l'ont conduit à retenir un tel plafond et n'est de ce fait pas motivé, et fixe en tout état de cause une prescription qui n'est pas justifiée, dès lors que la valeur de 2 000 mg/kg qu'elle proposait était celle qui offrait le meilleur rapport entre le coût et l'efficacité, tout en maintenant les risques sanitaires à des niveaux acceptables ;

- la prescription de l'arrêté en litige qui impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas une valeur en plomb de 36 mg/kg sur matière sèche ne présente aucune justification, dès lors que la station-service en cause n'a été à l'origine d'aucune pollution au plomb ;

- la prescription de l'arrêté en litige imposant que la teneur résiduelle dans les eaux souterraines n'excède pas la valeur fixée en hydrocarbures totaux de 1 000 µg/l n'est plus justifiée depuis 2018.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 août 2020, le 21 mai 2021, et le 9 août 2021, la province Sud conclut au rejet de la requête de la SAS Total Pacifique.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

II. Par une requête, enregistrée le 5 janvier 2021 sous le n° 2100004, la société par actions simplifiée (SAS) Total Pacifique, représentée par la SCP Boivin et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 6 novembre 2020 la mettant en demeure de respecter les prescriptions de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC du 14 janvier 2020 ;

2°) de mettre à la charge de la province Sud une somme de 3 000 euros, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle n'a pas reçu communication du rapport de présentation de l'inspection des installations classées du 19 octobre 2020 préalablement à l'adoption de l'arrêté du 6 novembre 2020, alors qu'un tel rapport aurait dû lui être transmis en vertu des articles L. 171-6 et L. 514-5 du code de l'environnement, ainsi que, de manière plus générale, afin de mettre pleinement en œuvre la procédure contradictoire instituée par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'arrêté du 6 novembre 2020, en tant qu'il la met en demeure de débiter les travaux de dépollution dans un délai de quinze jours à compter de sa notification de cet arrêté, fixe un délai

qu'il lui était impossible de respecter compte-tenu notamment de ses difficultés pour accéder sur le site et de l'indisponibilité jusqu'à la mi-janvier 2021 du prestataire qu'elle avait choisi ;

- l'arrêté du 6 novembre 2020 a été pris sur le fondement de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC du 14 janvier 2020, dont l'application à l'espèce devra être écartée par voie d'exception en raison de son illégalité ;

- ainsi, la province Sud a méconnu les dispositions de l'article 415-9 du code de l'environnement de la province Sud en prévoyant dans l'arrêté du 14 janvier 2020 que les travaux ont pour objet de rendre compatible le site avec un usage de type « *loisirs* », alors qu'en l'espèce, l'absence d'accord entre les parties concernées aurait dû conduire à une remise en état du site destinée à permettre un usage futur de type industriel ;

- l'exigence d'une remise en état par référence à un usage de type « *loisirs* » dans l'arrêté du 14 janvier 2020 est entachée d'erreur d'appréciation, dès lors que la constructibilité de la parcelle en cause est fortement limitée par l'interdiction d'implanter des ouvrages, constructions, aménagements ou installations dans une bande de vingt-cinq mètres de part et d'autre de l'axe des routes express, qui résulte de l'application combinée des dispositions de l'article Lp. 121-19 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, de l'article 5 de la délibération n° 71 du 12 décembre 1973 relative aux routes express, et de l'article 2 de la délibération n° 26-2015/APS du 6 août 2015 relative à l'implantation des ouvrages, constructions, aménagements ou installations le long du réseau routier provincial ;

- l'arrêté du 14 janvier 2020, en tant qu'il impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas les valeurs fixées en hydrocarbures totaux de 500 mg/kg, n'explique pas les raisons qui l'ont conduit à retenir un tel plafond et n'est de ce fait pas motivé, et fixe en tout état de cause une prescription qui n'est pas justifiée, dès lors que la valeur de 2 000 mg/kg qu'elle proposait était celle qui offrait le meilleur rapport entre le coût et l'efficacité, tout en maintenant les risques sanitaires à des niveaux acceptables ;

- la prescription de l'arrêté du 14 janvier 2020 qui impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas une valeur en plomb de 36 mg/kg sur matière sèche ne présente aucune justification, dès lors que la station-service en cause n'a été à l'origine d'aucune pollution au plomb ;

- enfin, la prescription de l'arrêté du 14 janvier 2020 imposant que la teneur résiduelle dans les eaux souterraines n'excède pas la valeur fixée en hydrocarbures totaux de 1 000 µg/l n'est plus justifiée depuis 2018.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2021, la province Sud conclut au rejet de la requête de la SAS Total Pacifique.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'environnement de la province Sud ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- la délibération n° 71 du 12 décembre 1973 ;
- la délibération n° 26-2015/APS du 6 août 2015 ;

- l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 24 février 2022 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de Me Auplat-Gillardin, avocat de la société requérante et de M. Sesmat, représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

1. Par ses requêtes n^{os} 2000098 et 2100004, la SAS Total Pacifique demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 14 janvier 2020 portant prescriptions sur la cessation d'activité et le suivi environnemental de l'ancienne station-service « *Savexpress* » située sur le territoire de la commune de Dumbéa, ainsi que l'arrêté de cette même autorité du 6 novembre 2020 la mettant en demeure de respecter les prescriptions de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC du 14 janvier 2020.

2. Les deux requêtes de la SAS Total Pacifique visées ci-dessus présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 14 janvier 2020 :

3. Aux termes de l'article 415-9 du code de l'environnement de la province Sud : *« Lorsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, l'exploitant remet en état le site afin qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article 412-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire, le propriétaire du terrain s'il est différent de l'exploitant, ou l'autorité compétente en matière d'urbanisme. A défaut d'accord, la remise en état permet un usage futur du site compatible avec celui de la dernière période d'exploitation. ».*

4. La SAS Total Pacifique fait valoir que la province Sud a méconnu les dispositions de l'article 415-9 du code de l'environnement de la province Sud en prévoyant dans l'arrêté attaqué que les travaux ont pour objet de rendre compatible le site avec un usage de type « *loisirs* », alors qu'en l'espèce, l'absence d'accord entre les parties concernées aurait dû conduire à une remise en état du site destinée à permettre un usage futur de type industriel. Toutefois, et contrairement à ce qu'allègue la société requérante, la dernière période d'exploitation n'était pas caractérisée par un usage industriel, dès lors que la station-service en litige, si elle relevait du régime des installations classées en raison du stockage d'hydrocarbures présent sur le site et nécessaire à son activité, avait néanmoins une destination commerciale, par la vente au détail aux clients de l'essence ainsi que d'autres produits de consommation courante par le biais de la boutique implantée à proximité des pompes, ouverte au public sans restriction. Par suite, la province Sud a pu, sans erreur de droit, exiger une remise en état compatible avec un usage de type « *loisirs* », par référence à la zone urbaine de loisirs dans laquelle se trouvait le commerce en question.

5. La SAS Total Pacifique soutient que l'exigence d'une remise en état par référence à un usage de type « *loisirs* » est entachée d'erreur d'appréciation, dès lors que la constructibilité

de la parcelle en cause est fortement limitée par l'interdiction d'implanter des ouvrages, constructions, aménagements ou installations dans une bande de vingt-cinq mètres de part et d'autre de l'axe des routes express, qui résulte de l'application combinée des dispositions de l'article Lp. 121-19 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, de l'article 5 de la délibération n° 71 du 12 décembre 1973 relative aux routes express, et de l'article 2 de la délibération n° 26-2015/APS du 6 août 2015 relative à l'implantation des ouvrages, constructions, aménagements ou installations le long du réseau routier provincial. Toutefois, cette interdiction n'est pas absolue, les trois textes susmentionnés précisant tous qu'elle ne s'applique qu'en dehors des agglomérations et les deux délibérations du 12 décembre 1973 et du 6 août 2015 ajoutant en outre une dérogation pour les constructions nécessaires à l'exploitation même de la route express et placées sous la dépendance du gestionnaire de cette route. Par ailleurs, et en tout état de cause, il résulte de l'instruction que la bande de vingt-cinq mètres de part et d'autre de l'axe de la route express concernée par une telle interdiction ne serait pas d'une longueur suffisante pour affecter l'intégralité de la parcelle, qui resterait ainsi en partie constructible. Dans ces conditions, la province Sud a pu estimer, sans erreur d'appréciation, que cette parcelle, qui pourrait en tout ou partie accueillir à nouveau du public à l'avenir, devait faire l'objet d'une remise en état de nature à permettre un futur usage de type « loisirs ».

6. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, applicable à la province Sud en vertu de l'article 8 de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : *« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / - restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...) / - subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; / (...) ».*

7. La SAS Total Pacifique fait valoir que l'arrêté en litige, en tant qu'il impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excède pas les valeurs fixées en hydrocarbures totaux de 500 mg/kg, n'explique pas les raisons qui l'ont conduit à retenir un tel plafond et n'est de ce fait pas motivé, et fixe en tout état de cause une prescription qui n'est pas justifiée, dès lors que la valeur de 2 000 mg/kg qu'elle proposait était celle qui offrait le meilleur rapport entre le coût et l'efficacité, tout en maintenant les risques sanitaires à des niveaux acceptables. Toutefois, et en l'absence de tout texte imposant une motivation spécifique, la prescription en litige a pu fixer un plafond sans apporter de précisions complémentaires, dès lors qu'elle est elle-même contenue dans un arrêté qui satisfait à l'exigence de motivation posée par l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, en mentionnant les dispositions du code de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie sur lequel il se fonde et en indiquant intervenir en vue d'éviter une atteinte aux intérêts qui, tels que la santé publique ou l'environnement, sont protégés par l'article 412-1 de ce code. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que la valeur de 500 mg/kg, d'ailleurs initialement proposée par la SAS Total Pacifique elle-même en octobre 2016, est habituellement retenue en matière d'hydrocarbures. Elle était ici justifiée par la configuration des lieux, laquelle est marquée par la présence à proximité d'habitations, de cultures vivrières, et de mangrove, par le caractère particulièrement polluant des hydrocarbures, et enfin par les risques accrus de déplacement de la pollution engendrés par le caractère très humide de la zone en cause. Enfin, il n'est pas établi ni même allégué que cette valeur de 500 mg/kg, bien qu'entraînant un renchérissement du coût des travaux à réaliser par rapport à la valeur de 2 000 mg/kg proposée par la SAS Total Pacifique, rendrait financièrement ou techniquement impossible l'opération de remise en état. Dans ces conditions, le choix de retenir une telle valeur n'est entaché d'aucune erreur d'appréciation.

8. La SAS Total Pacifique soutient que la prescription de l'arrêté en litige qui impose que les teneurs résiduelles dans les sols sur la tranche comprise entre 0 et moins 3,5 mètres n'excèdent pas une valeur en plomb de 36 mg/kg sur matière sèche ne présente aucune justification, dès lors que la station-service en cause n'a été à l'origine d'aucune pollution au plomb. Toutefois, il résulte de l'instruction que cette station-service, dont l'exploitation a débuté en 1981, a servi pendant près d'une vingtaine d'années à sa clientèle de l'essence contenant du plomb tétrahétyl, avant son interdiction au début de l'année 2000 par un arrêté du 23 décembre 1999. Par ailleurs, la valeur de 36 mg/kg retenue par l'arrêté en litige correspond à la teneur en plomb qui a été mesurée dans l'échantillon témoin prélevé dans un endroit qui, tout en étant à une dizaine de mètres de la station-service, se trouvait néanmoins en amont et n'avait de ce fait pas pu être impacté par l'activité de celle-ci. Cette valeur reflétait ainsi de la manière la plus fidèle possible la concentration de plomb d'origine naturelle dans la zone en cause, en l'absence d'étude menée spécifiquement sur le plomb tétrahétyl dans le plan de gestion déposé par la SAS Total Pacifique. Dans ces conditions, la province Sud a pu, sans erreur d'appréciation, exiger une remise en état prenant en considération le plomb et retenir comme plafond de référence une telle teneur de 36 mg/kg.

9. La SAS Total Pacifique fait valoir que la prescription de l'arrêté en litige imposant que la teneur résiduelle dans les eaux souterraines n'excède pas la valeur fixée en hydrocarbures totaux de 1 000 µg/l n'est plus justifiée depuis 2018. Toutefois, il résulte de l'instruction, tout d'abord, que l'arrêté en litige trouve son fondement dans des mesures réalisées par piézomètre en 2016, qui ont permis de fixer à 1 000 µg/l le plafond d'hydrocarbures totaux dans les eaux souterraines, ensuite que, contrairement à ce qu'allègue la société requérante, ces mesures n'ont pas été infirmées par les nouvelles mesures effectuées en 2018, dès lors que ces nouvelles mesures ont été réalisées à un endroit différent, en amont de la station-service, ce qui a nécessairement eu une incidence sur le résultat obtenu compte-tenu du sens d'écoulement des eaux souterraines, et, enfin, que les eaux souterraines situées en dessous du site en cause demeuraient affectées en mars 2021 d'une pollution en hydrocarbures totaux dépassant le plafond susmentionné, ainsi que le montre notamment le rapport réalisé en avril 2021 dans le cadre de la campagne de suivi de la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface de la station-service « Savexpress ». Dans ces conditions, la valeur de 1 000 µg/l retenue par l'arrêté contesté doit être regardée, non seulement comme exempte de toute erreur d'appréciation, mais également comme conservant tout son objet.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la SAS Total Pacifique n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 14 janvier 2020 portant prescriptions sur la cessation d'activité et le suivi environnemental de l'ancienne station-service « Savexpress » située sur le territoire de la commune de Dumbéa.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 6 novembre 2020 :

11. Aux termes de l'article 415-9 du code de l'environnement de la province Sud : « *I. Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées ou un expert désigné par le président de l'assemblée de province a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le président de l'assemblée de province met l'exploitant en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. / (...).* ».

12. La SAS Total Pacifique soutient que, préalablement à l'adoption de l'arrêté du 6 novembre 2020, elle n'a pas reçu communication du rapport de présentation de l'inspection des installations classées du 19 octobre 2020, alors qu'un tel rapport aurait dû lui être transmis en vertu des articles L. 171-6 et L. 514-5 du code de l'environnement, ainsi que, de manière plus générale, afin de mettre pleinement en œuvre la procédure contradictoire instituée par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, un tel moyen est inopérant, dès lors, d'une part, que les articles L. 171-6 et L. 514-5 du code de l'environnement, ne se rattachant pas à la procédure administrative contentieuse et relevant d'une matière, l'environnement, qui relève de la compétence exclusive des provinces en vertu des articles 20 à 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, que l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et la Nouvelle-Calédonie n'est pas au nombre des dispositions applicables aux provinces, lesquelles sont limitativement énumérées par les articles L. 563-2 et R. 563-4 du même code. Par ailleurs, et en tout état de cause, le rapport de présentation de l'inspection des installations classées du 19 octobre 2020, qui est produit en défense, ne saurait de par son contenu être assimilé au rapport de contrôle visé par l'article 416-11 du code de l'environnement de la province Sud, lequel prévoit des obligations analogues à celles mentionnées dans l'article L. 514-5 du code de l'environnement invoqué par la SAS Total Pacifique.

13. La SAS Total Pacifique fait valoir que l'arrêté du 6 novembre 2020, en tant qu'il la met en demeure de débiter les travaux de dépollution dans un délai de quinze jours à compter de sa notification, fixe un délai qu'il lui était impossible de respecter compte-tenu notamment de ses difficultés pour accéder au site et de l'indisponibilité jusqu'à la mi-janvier 2021 du prestataire qu'elle avait choisi. Toutefois, la prescription en cause, qui ne visait qu'au commencement des travaux et non à leur achèvement, était d'une portée limitée. Par ailleurs, l'intéressée, qui ne saurait utilement se prévaloir de sa propre turpitude, avait reçu notification de l'arrêté du 14 janvier 2020 de nombreux mois auparavant ainsi que plusieurs relances de la part des services de la province Sud destinées à l'inciter à remédier à son inaction, et avait ainsi eu toute latitude pour se préparer. Dans ces conditions, la province Sud a pu valablement fixer à quinze jours le délai susmentionné, dès lors que celui-ci n'avait d'autre objet que de mettre fin à l'inertie de la société requérante empêchant la remise en état du site.

14. La SAS Total Pacifique se prévaut, par voie d'exception, de l'illégalité de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC du 14 janvier 2020, en reprenant les moyens soulevés à son encontre dans la requête n° 2000098. Toutefois, il résulte des points 2 à 9 du présent jugement que cet arrêté n'est entaché d'aucune des illégalités alléguées par l'intéressée.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la SAS Total Pacifique n'est pas non plus fondée à demander l'annulation de l'arrêté de la présidente de l'assemblée de la province Sud du 6 novembre 2020.

Sur les conclusions à fin d'injonction, présentées dans le cadre de la requête n° 2000098 :

16. Les conclusions à fin d'injonction présentées par la SAS Total Pacifique dans le cadre de la requête n° 2000098 doivent être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté n° 80-2020/ARR/DIMENC du 14 janvier 2020.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de la province Sud, qui n'est la partie perdante dans aucune des deux instances en cause, les sommes demandées par la SAS Total Pacifique au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes n^{os} 2000098 et 2100004 de la SAS Total Pacifique sont rejetées.