

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 1807397

M. Bruno ADOLPHI
Mme Sylvie ADOLPHI

M. Xavier Fabre
Rapporteur

M. Frédéric Malfoy
Rapporteur public

Audience du 23 novembre 2021
Décision du 21 décembre 2021

60-04-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et un mémoire récapitulatif, enregistrés les 14 août 2018, 1^{er} mai 2020, 12 avril 2021 et 23 juin 2021, M. Bruno Adolphi et Mme Sylvie Adolphi, représentés par Me Deharbe, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a implicitement rejeté leur demande tendant, d'une part, de à faire réaliser en urgence des travaux de dépollution impliquant, à tout le moins, la réalisation d'un décapage de la totalité de leur terrain sur une profondeur égale à cinquante centimètres puis la remise en état de leur terrain avec apport de terres saines d'un cubage équivalent et, d'autre part, à leur verser la somme totale de 58 000 euros, éventuellement à parfaire, en réparation des préjudices subis, en particulier s'agissant de préjudices résultant de l'exposition aux métaux lourds ;

2°) de condamner l'État à leur verser, en réparation des différents préjudices qu'ils estiment avoir subis, la somme totale de 58 000 euros ;

3°) d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais, à titre principal, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de faire réaliser en urgence des travaux de dépollution impliquant, à tout le moins, la réalisation d'un décapage de la totalité de leur terrain sur une profondeur de cinquante centimètres puis la remise en état du terrain avec l'apport de terres saines d'un cubage équivalent, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, et d'assortir cette injonction, d'une astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de l'expiration du délai imparti au préfet du Pas-de-Calais pour dépolluer leur terrain ;

4°) d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais, à titre subsidiaire, sur le fondement de l'article L. 911-2 du code de justice administrative, de statuer à nouveau sur leur demande, sous une astreinte à définir par le tribunal ;

5°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'exception de prescription n'est pas fondée ;
- l'exception d'antériorité ne peut être retenue dès lors, d'une part, qu'ils ne se plaignent pas du fait d'un ouvrage public et, d'autre part, qu'ils ne se trouvent pas dans une situation juridique irrégulière par rapport à l'exercice de la police administrative ;
- l'État a commis plusieurs fautes de nature à engager sa responsabilité ;
- il a tardé à réglementer les rejets de l'usine alors qu'il était déjà informé depuis plusieurs années des risques suscités par l'exploitation de celle-ci ;
- il s'est totalement abstenu de réglementer certains rejets de l'usine ;
- il s'est abstenu de remédier aux pollutions extérieures au site d'exploitation ;
- il s'est abstenu de fixer des normes de rejet en adéquation avec la protection des intérêts mentionnés au 4° de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ;
- il a exercé des contrôles insuffisants tout au long du fonctionnement de l'installation ;
- il a insuffisamment fait usage de ses pouvoirs de mise en demeure ou de sanctions à l'encontre de l'exploitant de l'usine ;
- il a renoncé à instaurer des servitudes d'utilité publique sur les terrains pollués par l'exploitation de l'usine et, a fortiori, en instaurant un projet d'intérêt général en lieu et place de servitudes d'utilité publique pour dispenser l'exploitant d'indemniser les propriétaires concernés ;
- les carences fautives de l'État engagent sa responsabilité au regard des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le refus du préfet du Pas-de-Calais de retirer les terres polluées et de les remplacer par des terres saines est illégal au regard des pouvoirs dont il dispose au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- ils ont subi un préjudice matériel en raison de la pollution des sols de leur propriété, raison pour laquelle ils sollicitent la remise en état de cet aspect de leur propriété ;
- ils ont également subi un préjudice patrimonial résultant de la perte de valeur de leur bien immobilier ainsi qu'un préjudice d'anxiété du fait de leur exposition aux métaux lourds, pendant la période d'exploitation de l'usine Metaleurop mais aussi après la fermeture de cette usine dès lors que des pollutions persistent.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 6 février 2020 et 19 novembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la créance alléguée est prescrite concernant tant le préjudice relatif à la qualité du sol que celui relatif à la perte de valeur vénale ;
- les requérants avaient connaissance de la situation dans laquelle se trouvait leur bien au moment de son acquisition et ne peuvent donc solliciter l'indemnisation d'un prétendu préjudice patrimonial, eu égard notamment aux dispositions de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation ;
- l'État n'a commis par ailleurs aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

- les requérants ne démontrent en outre pas l'existence d'une perte de valeur vénale résultant d'une prétendue faute commise par l'Etat ;
- à titre subsidiaire, si l'existence d'une perte de valeur vénale indemnisable était reconnue, le tribunal devrait, pour fixer le montant de l'indemnité due, tenir compte des réductions de taxes foncières accordées aux propriétés bâties situées dans le périmètre du PIG ;
- en outre, les requérants, qui n'apportent d'éléments ni sur leur ancienneté d'habitation à leur adresse ni sur le caractère continu de leur domiciliation à cette adresse, n'apportent pas la preuve de leur exposition aux métaux lourds, générés par l'activité de Metaleurop ;
- le respect de règles simples figurant en annexe du projet d'intérêt général ainsi que les recommandations de l'Agence régionale de santé permettent d'éviter tout risque pour la santé ;
- ils ne démontrent pas leur éventuelle contamination au cadmium et les résultats du dépistage au cadmium ne permettent pas d'établir un lien de causalité entre l'exposition aux rejets atmosphériques de l'usine Metaleurop et une éventuelle contamination au cadmium ;
- ils ne démontrent pas davantage l'existence d'une probabilité significative de survenance d'un risque de maladie grave et l'anxiété alléguée ne provient pas plus d'un suivi médical contraignant qui serait nécessaire ;
- la réalité du préjudice d'anxiété allégué n'est donc pas démontrée, pas plus que le lien de causalité avec une éventuelle faute qu'aurait commise l'État ;
- en tout état de cause, le montant alloué devrait être nettement inférieur aux prétentions des requérants ;
- enfin, les requérants évoquent un éventuel risque sanitaire lié à l'exposition aux réenvois de poussières, à la consommation de produits issus de leur potager ou à l'entretien de pelouses contaminées, sans cependant justifier de l'existence d'un potager ou d'une pelouse sur leur terrain et la preuve des risques allégués n'est pas apportée.

La clôture de l'instruction a été fixée au 5 août 2021 à 12 h 00 par une ordonnance du 5 juillet 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;
- le décret n° 83-811 du 9 septembre 1983 ;
- 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 :

- le rapport de M. Fabre, rapporteur ;
- les conclusions de M. Malfoy, rapporteur public ;
- les observations de Me Deharbe représentant M. et Mme Adolphi et celles de Mme Rigot et M. Aubeneau, représentant le préfet du Pas-de-Calais.

Des notes en délibéré ont été produites pour M. et Mme Adolphi, enregistrées le 23 novembre 2021 et le 30 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. L'exploitation du site de l'usine de Noyelles-Godault, à proximité immédiate du territoire de la commune d'Evin-Malmaison, dans le département du Pas-de-Calais, a commencé à la fin du 19^{ème} siècle. Cette usine s'est progressivement imposée comme l'un des plus gros producteurs mondiaux de plomb brut et de zinc et son périmètre s'est étendu sur plusieurs dizaines d'hectares sur les territoires des communes de Noyelles-Godault et de Courcelles-lès-Lens. En 1988, le groupe Metaleurop a été créé et l'usine a été filialisée en 1994 sous le nom de Metaleurop Nord, l'activité de l'usine se répartissant entre deux fonderies pyrométallurgiques assurant la production de plomb et de zinc métal. L'usine a été exploitée par la société par actions simplifiée (SAS) Metaleurop Nord jusqu'au début de l'année 2003, année de la mise en liquidation judiciaire de cette entreprise. Le site a ensuite été démantelé, dépollué et reconverti, entre 2003 et 2006. Il accueille désormais une entreprise de recyclage et de valorisation de déchets.

2. M. et Mme Adolphi, qui sont propriétaires d'une maison d'habitation et d'un terrain situés au 22 rue Mirabeau, sur le territoire de la commune d'Evin-Malmaison, souhaitent obtenir réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis en raison des carences de l'État dans l'exercice de ses pouvoirs de police des installations classées pour la protection de l'environnement, notamment dans le contrôle et l'encadrement des rejets de cette usine et dans le suivi des pollutions engendrées autour du site, notamment sur leur propriété. Ils ont demandé au préfet du Pas-de-Calais, par lettre du 2 mai 2018, d'une part, de faire réaliser en urgence des travaux de dépollution impliquant, à tout le moins, la réalisation d'un décapage de la totalité de leur terrain sur une profondeur égale à cinquante centimètres puis la remise en état de leur terrain avec l'apport de terres saines d'un cubage équivalent et, d'autre part, de leur verser une somme totale de 58 000 euros en réparation des préjudices matériel et moral subis

3. Par la présente requête, M. et Mme Adolphi demandent au tribunal d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé sur leur demande préalable et de faire droit à leurs demandes.

Sur la demande de réparation des préjudices subis :

En ce qui concerne la demande de décapage de terrain et de remplacement par des terres saines :

4. Il résulte de l'instruction qu'en raison de pollutions aux métaux lourds autour de l'usine de Metaleurop Nord, le préfet du Pas-de-Calais a, par un arrêté préfectoral du 29 décembre 1997, fixé le principe et les conditions de réalisation du projet d'intérêt général (PIG) dit « Metaleurop Nord ». Par un arrêté du 20 janvier 1999, dont la légalité a été confirmée par des arrêts devenus définitifs de la cour administrative d'appel de Douai n° 01DA00732 du 18 décembre 2003 et 01DA00711 du 29 janvier 2004, le préfet du Pas-de-Calais, à la suite de plusieurs campagnes de relevés de pollution des sols situés autour du site, a créé un projet d'intérêt général (PIG) identifiant, notamment, deux zones en fonction de la teneur des sols en métaux lourds, à savoir, d'une part, une zone Z3 correspondant à une concentration en plomb supérieure à 1 000 ppm et/ou concentration en cadmium supérieure à 20 ppm et, d'autre part, une zone Z4 correspondant à une concentration en plomb comprise en 500 et 1 000 ppm. Ce PIG de 1999 fixe différentes prescriptions, en particulier, d'une part, en zone Z3, une interdiction de constructions nouvelles à usage d'habitation, une interdiction des extensions en vue de la création de logements nouveaux et une interdiction de toute nouvelle implantation d'établissements recevant du public et, d'autre part, en zone Z4, un traitement préalable du sol

avant toute occupation. Cet arrêté a été légèrement modifié par un arrêté du 17 octobre 2005, puis reconduit par arrêtés des 6 octobre 2008, 5 octobre 2011 et 17 octobre 2014. À la suite d'une nouvelle campagne de mesures de la pollution des sols, en particulier au plomb et au cadmium, effectuée en 2010-2011 sur quelques 170 points de prélèvements, le préfet du Pas-de-Calais, par un arrêté du 7 octobre 2015, a d'une part, renommé les différentes zones du PIG, la zone Z3 devenant la zone Z1 et la zone Z4 devenant la zone Z2, d'autre part, redessiné et agrandi les limites de ces deux zones au regard des nouveaux prélèvements effectués et, enfin, a légèrement assoupli les prescriptions applicables en particulier à la zone Z1, la construction de nouvelles habitations dans cette zone étant désormais autorisée pour le comblement de « dents creuses » et à des fins de « densification urbaine ».

5. Aux termes par ailleurs de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. / (...)* ». S'il résulte des dispositions du code de l'environnement, notamment de l'article L. 556-3, que, pour assurer la protection des intérêts cités à l'article L. 511-1 de ce code, dans le cas où, d'une part, il apparaît que la pollution d'un sol présente un risque grave pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou pour l'environnement et où, d'autre part, l'Etat ne peut plus mettre en demeure l'ancien exploitant ou une personne s'y étant substituée, ou le cas échéant toute autre personne qui y serait tenue, il incombe à l'Etat de faire usage de ses pouvoirs de police en menant notamment des opérations de dépollution du sol, pour assurer la mise en sécurité du site, compte tenu de son usage actuel, et remédier au risque grave ayant été identifié. Toutefois, cette obligation concerne le site lui-même. Par suite, ces dispositions ne peuvent fonder la demande présentée qui concerne un bien situé en dehors du site de l'usine de Metaleurop Nord.

6. En outre, et ainsi que le relève le préfet en défense, la police de la prévention et de la réparation de certains dommages causés à l'environnement, prévue par les articles L. 160-1 à L. 162-23 du code de l'environnement n'est pas applicable à l'espèce dès lors que l'article L. 161-5 du code de l'environnement prévoit que les dispositions en cause ne sont pas applicables « (...) 2° *Lorsque le fait générateur du dommage résulte d'une activité ayant définitivement cessé avant le 30 avril 2007* », ce qui est le cas en l'espèce.

7. Il résulte de l'instruction, en particulier des avis de taxe foncière sur les propriétés bâties et des avis de taxe d'habitation produits au dossier, que M. et Mme Adolphi doivent être regardés comme propriétaires domiciliés au 22 rue Mirabeau à Evin-Malmaison depuis 1996. Si leur bien est inclus en zone Z1 du PIG adopté en 2015 et était inclus en zone Z4 du PIG adopté en 1999, il résulte toutefois de ce qui précède qu'aucune illégalité de la décision implicite de rejet du préfet, au regard des dispositions précitées du code de l'environnement, ne peut être retenue et, par suite, la demande de décapage des terrains et de remplacement par des terres saines, telle que présentée, ne peut qu'être rejetée.

En ce qui concerne la perte de valeur vénale :

8. Ainsi qu'il a été dit précédemment, M. et Mme Adolphi doivent être regardés comme étant propriétaires domiciliés au 22 rue Mirabeau à Evin-Malmaison depuis 1996. Si les requérants font valoir que le classement de leur bien dans le PIG de Metaleurop Nord entraîne

une perte de valeur vénale et s'ils produisent deux attestations d'agents immobiliers datées des 15 mars 2017 et 2 août 2018 et une attestation notariale datée du 3 avril 2018 indiquant qu'un bien situé dans le PIG de Metaleurop Nord présente, de ce fait, une décote de 15 % par rapport à des biens situés hors PIG, ces attestations ne sont étayées par aucune donnée concrète et ne suffisent donc pas à établir la réalité de ladite perte. Par ailleurs, si, en application du nouveau PIG adopté en 2015, leur bien, qui était précédemment inclus en zone Z4 du PIG 1999, est désormais inclus en zone Z1 de ce nouveau PIG et que ce nouveau classement entraîne des contraintes urbanistiques plus importantes, il est constant que leur bien est déjà construit. Enfin, si, par la création d'un article 1388 quinquies B créé par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, permettant, sous certaines conditions, de bénéficier d'un abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, le législateur a tenu compte d'une éventuelle perte de valeur vénale, les requérants n'établissent pas que la perte réelle de valeur vénale subie par leur bien dépasserait l'avantage fiscal ainsi accordé.

9. Ainsi, il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'existence d'un préjudice de perte de valeur vénale n'est pas établie.

En ce qui concerne l'indemnisation du préjudice d'anxiété :

10. Un préjudice résultant de la crainte de développer une pathologie grave peut être indemnisé s'il présente un caractère direct et certain.

11. Ainsi que déjà précisé, au vu des pièces versées à l'instruction, en particulier des avis de taxe foncière sur les propriétés bâties et des avis de taxe d'habitation, M. et Mme Adolphi doivent être regardés comme habitant au 22 rue Mirabeau à Evin-Malmaison depuis 1996, alors que l'usine était encore en activité. L'usine a ensuite cessé son activité en 2003 et le site a été dépollué et réhabilité.

12. Si les requérants font état de l'anxiété liée aux risques que feraient peser sur leur santé les ré-envols de poussières polluées, notamment en contaminant les pelouses, ils se prévalent d'une étude de l'école des Mines de Douai de 1999 qui vise les ré-envols de poussières résultant de la présence et de l'exploitation de cette usine mais qui, à elle seule, n'établit pas l'intensité des risques que feraient peser les ré-envols sur leur santé. Par ailleurs, pour la période postérieure à 2003, l'usine n'était plus en fonctionnement et il n'est pas établi que cette étude serait toujours pertinente. S'ils font également état des risques que feraient peser sur leur santé la consommation des produits d'un potager familial, dont ils établissent d'ailleurs l'existence, ils n'apportent cependant aucun élément de nature à établir l'importance et l'ancienneté de leur consommation de produits issus de leur potager.

13. Enfin, il résulte de l'instruction que M. et Mme Adolphi ont participé à la campagne de dépistage du cadmium réalisée par l'agence régionale de santé (ARS) en 2017. Les résultats de Mme Adolphi ne sont pas inquiétants et ne nécessitent pas d'exams médicaux complémentaires. Si les résultats de M. Adolphi ont révélé une présence non négligeable de cadmium urinaire, il ne résulte pas de l'instruction que, comme les documents de l'ARS en faisaient état, le requérant a consulté son médecin en vue d'un éventuel suivi médical. En outre, il résulte également de l'instruction, que les résultats du dépistage mené par l'ARS n'ont pas conclu à une surreprésentation du cadmium du fait de la présence dans l'environnement de terre polluée, par rapport aux autres voies d'exposition, et le préfet du Pas-de-Calais souligne qu'une présence significative de cadmium dans les urines peut s'expliquer par d'autres causes, notamment la consommation tabagique ou encore une exposition professionnelle, tous éléments sur lesquels les requérants n'apportent aucune précision. Les requérants ne produisent enfin

aucune pièce permettant de justifier de la présence d'autres métaux lourds dans leur organisme et ne font état, par ailleurs, d'aucun suivi médical particulier qui serait rendu nécessaire par leur état de santé.

14. Dans ces conditions, et dès lors que le seul classement de leur terrain en zone Z1 du PIG de 2015 ne permet pas de conclure à une contamination inquiétante des requérants aux métaux lourds, il ne résulte pas de l'instruction que les requérants sont soumis à un risque suffisamment élevé de développer une pathologie grave. Leur demande d'indemnisation d'un préjudice d'anxiété doit donc être rejetée

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'apprécier les éventuelles fautes que l'État aurait commises dans l'encadrement et le suivi des activités de l'usine Metaleurop Nord et de statuer sur l'exception de prescription opposée en défense, que l'ensemble des conclusions présentées, notamment indemnitaires, doivent être rejetées. Par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction assorties d'astreinte, doivent également être rejetées.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. et Mme Adolphi est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Bruno Adolphi, à Mme Sylvie Adolphi et à la ministre de la transition écologique.

Copie en sera transmise au préfet du Pas-de-Calais.

Délibéré après l'audience du 23 novembre 2021 à laquelle siégeaient :

- Mme Perdu, présidente,
- M. Fabre, premier conseiller,
- Mme Bergerat, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2021.

Le rapporteur,

signé

X. FABRE

La présidente,

signé

S. PERDU

La greffière,

signé

S. MAUFROID

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,