

## CAA de LYON, 3ème chambre - formation à 3, 03/11/2015, 14LY00255, Inédit au recueil Lebon

Suicides forcés et morts en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

<b>Date</b>	03/11/2015
<b>Juridiction / Nature</b>	CETAT
<b>URL Légifrance</b>	<a href="https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031470381">https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031470381</a>

### RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT44-02-03 Nature et environnement. Installations classées pour la protection de l'environnement. Responsabilité.

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme H...a demandé au tribunal administratif de Lyon de condamner l'Etat à lui verser une somme de 20 350,77 euros en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'impossibilité de louer un terrain dont elle est propriétaire à Chassieu entre le 1er décembre 2009 et le 10 août 2011, en raison de carences du préfet du Rhône dans l'exercice de ses pouvoirs de police des installations classées.

Par un jugement n° 1107374 du 14 novembre 2013, le tribunal administratif de Lyon a condamné l'Etat à verser à Mme G...une indemnité de 15 000 euros, l'a subrogé, à concurrence de cette même somme, dans les droits et actions détenus par Mme G...à l'encontre de la société Robert F...et de M. C...F...et a mis à sa charge le versement à Mme G...d'une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par un recours, enregistré le 29 janvier 2014, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 25 février 2014 et 14 novembre 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie demande à la Cour :

1°) d'annuler les articles 1er, 2 et 3 de ce jugement du tribunal administratif de Lyon du 14 novembre 2013 ;

2°) de rejeter la demande de MmeG....

Elle soutient que :

- le jugement est insuffisamment motivé s'agissant du caractère certain du préjudice allégué par Mme G...et du lien de causalité entre la prétendue carence fautive du préfet et ce préjudice ;
- aucune carence fautive ne peut être reprochée à l'Etat, dès lors que le délai de quinze mois entre la date fixée à l'exploitant pour exécuter les travaux de remise en état et la date à laquelle le juge des référés a ordonné au préfet de procéder à l'exécution d'office des travaux n'a pas été déraisonnable au regard des enjeux environnementaux et sanitaires en présence ; les délais de remise en état n'ont en effet pas eu pour conséquence une aggravation de la pollution du site, l'exploitant y ayant cessé toute activité en 2007 ; le terrain n'ayant pas été reloué après cette date, aucun usager n'était susceptible d'être exposé à un risque ; le rapport de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) du 8 septembre 2011 montre que les eaux souterraines n'ont pas été contaminées par la pollution du sol sur le site litigieux ; il n'est pas démontré, notamment par le rapport du 20 mars 2009, qui ne qualifie pas le degré de pollution des sols, que celle-ci soit d'un niveau "extrêmement élevé" ; l'état de pollution du site ne nécessitait pas une intervention de l'Etat dans un délai inférieur à celui qu'a sanctionné le tribunal administratif ;

- à supposer qu'une carence fautive de l'Etat soit reconnue, elle ne pourrait être regardée comme étant à l'origine du préjudice subi par Mme G..., eu égard au ses liens contractuels avec un tiers, M.F..., lequel a été contraint de résilier son bail de manière anticipée et a refusé de respecter son obligation de remise en état ; ce comportement est à l'origine du préjudice invoqué par Mme G... ;

- le préjudice allégué n'est pas certain dès lors qu'aucun élément n'atteste que, si les travaux de remise en état étaient intervenus plus tôt, le terrain aurait été loué immédiatement après ; l'intéressée ne justifie ni avoir entrepris des démarches en vue de louer son bien après la résiliation du bail par M.F..., ni que ces démarches auraient été infructueuses en raison du défaut de remise en état du bien ; tout au plus, compte tenu du caractère éventuel de ce préjudice, pourrait être indemnisée la perte de chance de Mme G...de percevoir des loyers ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2014, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 19 septembre et 4 décembre 2014, Mme D...A..., agissant en qualité d'administrateur légal de Mme H..., représentée par la SELAFA Taj, conclut :

1°) au rejet du recours ;

2°) par voie d'appel incident, à ce que le montant de la condamnation prononcée à l'encontre de l'Etat soit porté à la somme de 20 350,77 euros ;

3°) à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, sauf production d'une délégation de signature régulière et régulièrement publiée du ministre chargé de l'environnement ;

- elle est également irrecevable en ce qu'elle ne contient pas l'exposé de faits et de moyens, conformément à l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;

- le jugement est suffisamment motivé, le tribunal administratif ayant constaté qu'une obligation d'agir était prescrite à l'Etat et que le préfet avait tardé à mettre en oeuvre les mesures qui s'imposaient en vue de la dépollution de son terrain ;

- le préfet est tenu d'user de ses pouvoirs de police en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ; à défaut, sa responsabilité est engagée et il doit indemniser les préjudices causés par son inaction ; si certaines mesures ont été prises, elles ne sont pas de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité si elles ne sont pas suivies d'effet ; alors que le caractère illégal de l'activité de M. F...était connu par le préfet du Rhône depuis 2007, de même que la pollution des sols et les risques pour les nappes phréatiques, la dépollution du terrain n'est intervenue que quatre ans plus tard ; le préfet a, dès 2007, fait preuve de carence fautive dans la mise en oeuvre des pouvoirs qu'il tient des articles L. 514-1 et L. 514-2

du code de l'environnement ; il a eu connaissance de la pollution des sols le 28 avril 2008, à la réception des extraits de l'étude des sols réalisée par la société SITA Remédiation ; le ministre ne saurait se prévaloir du rapport de l'ADEME, dès lors qu'il est postérieur aux travaux de dépollution ; la carence du préfet a eu, a minima, pour effet de maintenir une installation classée dans un niveau de pollution "extrêmement élevé" et elle a fait naître un risque environnemental, de sécurité, de santé et de salubrité publiques ; la persistance, pendant une longue durée, de la pollution du site révèle un manquement fautif de l'administration ; il ne peut être soutenu qu'aucune aggravation de l'état de pollution du site ne serait intervenue après cessation de l'activité de l'exploitant ni que seule une telle aggravation serait de nature à caractériser une faute ; l'inaction prolongée du préfet l'a obligée à saisir le juge des référés le 4 janvier 2011 et ce n'est que sous la menace d'une astreinte qu'il a été procédé à l'exécution des travaux de dépollution, le 10 août 2011 ;

- la pollution des sols due à l'activité illégale de M. F...l'a empêchée de relouer son terrain à compter du 1er décembre 2009, date à laquelle M. F...aurait dû effectuer les travaux de remise en état, et jusqu'au 10 août 2011 ; cette période correspond à une perte de vingt mois et dix jours de loyers, soit 20 350,77 euros ; l'absence de dépollution du site pendant ces quinze mois est la conséquence directe de l'inaction du préfet, lequel s'est abstenu de faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires à la remise en état du site, alors qu'il disposait de la somme nécessaire consignée et qu'il devait se substituer à l'exploitant fautif ; l'interposition d'un tiers n'a aucune incidence sur le lien de causalité ; au regard de la théorie de la "causalité adéquate", le lien est suffisamment direct entre l'inaction de l'administration et le préjudice ; la responsabilité propre de M. F...a déjà été reconnue par le juge judiciaire ; la mise en location ou la vente de son terrain alors qu'il était lourdement pollué était passible d'une condamnation pour mise en danger de la vie d'autrui ; la vente d'un bien non conforme à l'usage normal et habituel auquel il est destiné peut également être sanctionnée au titre de la garantie des vices cachés ; la location ou la vente d'un terrain impropre à sa destination peut entraîner la résolution du contrat ; ainsi, elle ne pouvait procéder à la location ou à la vente de son terrain tant qu'il n'était pas dépollué ; la situation du marché locatif de la commune de Chassieu établit le caractère certain de son préjudice ;

- le terrain a été reloué à compter du 1er août 2013 à la société Védrines Automobiles, à laquelle elle ne peut louer la partie restante du terrain, polluée du fait de la carence du préfet, alors que cette société est candidate pour en être locataire.

Par ordonnance du 17 décembre 2014, la clôture de l'instruction a été fixée au 9 janvier 2015.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976

relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

- 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 Mme Peuvrel, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Clément, rapporteur public ;
- et les observations de MmeA..., tutrice de MmeG....

1. Considérant que Mme G...est propriétaire d'un terrain exploité, depuis 1981, par la société de lavage de citernes routières ; que l'inspecteur des installations classées territorialement compétent, dans un rapport du 2 mai 2007, a notamment constaté que la société exerçait sans l'autorisation administrative préalable requise au titre de la rubrique n° 167C de la nomenclature des installations classées, des activités de traitement de déchets dangereux ; que le gérant de la société a fait l'objet d'une condamnation pénale le 24 septembre 2009 pour exploitation non autorisée d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) et déversement de substance nuisible dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer par le tribunal de grande instance de Lyon, lequel a également ordonné l'exécution d'office à ses frais des travaux de remise en état, dans un délai de six mois ; que ce Tribunal a, par ailleurs, condamné l'intéressé le 9 septembre 2010 à indemniser Mme G...du préjudice économique subi du fait de l'impossibilité de louer son bien de juin 2007 au 24 septembre 2009 ; que le préfet du Rhône, par arrêté du 17 juillet 2007, a mis en demeure l'exploitant de régulariser la situation administrative de ses installations dans un délai de trois mois, de suspendre immédiatement l'exploitation de son installation dans cette attente et de procéder à une évaluation de l'état du milieu ; que, si l'exploitant a cessé son activité à la fin du mois de juin 2007 et a résilié son bail le 31 décembre 2007, il n'a transmis ni dossier de cessation d'activité, ni évaluation de l'état du milieu ; qu'à la suite d'un rapport de l'inspection des installations classées en date du 20 mars 2009, faisant notamment état d'une étude de sols remise le 18 janvier 2008 par la société SITA Remédiation pour le compte de MmeG..., concluant à la pollution du sol et du sous-sol par des hydrocarbures totaux, des composés aromatiques volatils (BTEX), des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et des composés organo-halogénés volatils (COHV), le préfet du Rhône a, le 10 avril 2009, pris un nouvel arrêté mettant en demeure l'intéressé de fournir un dossier de cessation d'activité dans le délai d'un mois et une évaluation de l'état du milieu sous trois mois ; qu'en l'absence des éléments demandés, il l'a, par arrêté du 1er septembre 2009, obligé à consigner entre les mains d'un comptable public la somme de 170 000 euros gageant les travaux de dépollution du terrain ; que cet arrêté précisait qu'en l'absence d'exécution des travaux sous trois mois et en cas de mise en oeuvre de la procédure de travaux d'office, il perdrait le bénéfice de cette somme, laquelle a été recouvrée par les services fiscaux en décembre 2009 ; que Mme G...a demandé au préfet du Rhône, par courrier du 31 août 2010, de faire

procéder d'office aux travaux de dépollution du site dans les meilleurs délais ; qu'elle a, le 4 janvier 2011, saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lyon, lequel, par ordonnance du 25 février 2011, a enjoint sous astreinte au préfet du Rhône de procéder, avant le 31 août 2011, à l'exécution d'office des travaux de remise en état du terrain ; que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a constaté leur achèvement le 10 août 2011 ; que, par un courrier du 25 juillet 2011, Mme G...a saisi le préfet d'une demande préalable d'indemnisation à hauteur de 20 024,27 euros au titre d'une perte de loyers pour la période du 1er décembre 2009 au 10 août 2011 qu'elle impute à la carence fautive du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ; que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relève appel du jugement du tribunal administratif de Lyon du 13 novembre 2013 en tant qu'il a condamné l'Etat à verser à Mme G... une indemnité de 15 000 euros et mis à sa charge une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur la recevabilité du recours :

2. Considérant, en premier lieu, que le recours a été signé par M. E...B..., adjoint au sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme, bénéficiaire, en vertu d'une décision du 19 novembre 2013, publiée le 21 novembre 2013, d'une délégation de signature du directeur des affaires juridiques au secrétariat général du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, portant sur tous actes, arrêtés et décisions, à l'exclusion des décrets, relevant des attributions de la sous-direction ;

3. Considérant, en second lieu, que le recours du ministre chargé de l'écologie, enregistré le 29 janvier 2014 et complété ultérieurement par un mémoire plus détaillé, comporte l'exposé, même sommaire, de faits et moyens et répond ainsi à cet égard aux exigences de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par MmeG..., tirées de l'incompétence de l'auteur du recours et de ce que celui-ci ne comporterait pas l'exposé de faits et moyens, doivent être écartées ;

Sur la responsabilité de l'Etat :

5. Considérant que l'article L. 511-1 du code de l'environnement soumet les installations pouvant présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques ou pour la protection de la nature et de l'environnement aux dispositions de ce code sur les installations classées pour la protection de l'environnement ; qu'aux termes de l'article L. 512-17 du même code, dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce : " Lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le

président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation. (...). " ; que, selon l'article L. 514-1 du même code, alors en vigueur : " I. -Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : / 1° Obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; / (...) 2° Faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites (...). " ; qu'aux termes de l'article L. 514-2 de ce code alors en vigueur : " Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise par le présent titre, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant, suivant le cas, une déclaration ou une demande d'autorisation. Il peut, par arrêté motivé, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation. / Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation est rejetée, le préfet peut, en cas de nécessité, ordonner la fermeture ou la suppression de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le préfet peut faire application des procédures prévues aux 1° et 2° du I de l'article L. 514-1. (...) " ;

6. Considérant que, si la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie fait valoir que l'état de pollution du site n'était pas tel que le délai de quinze mois qui s'est écoulé entre l'expiration du délai fixé à M. F...pour procéder aux travaux de remise en état et le 10 août 2011, date à laquelle ils ont été achevés après avoir été réalisés d'office, puisse être regardé comme fautif, il résulte, toutefois, de l'instruction, et notamment des termes du rapport de la société SITA Remédiation, établi le 18 janvier 2008, plus de trois ans avant la réalisation des travaux, qu'un risque lié "à une éventuelle migration des substances polluantes hors du site via la nappe d'eau souterraine, si celle-ci est atteinte" avait été identifié ; qu'ainsi, l'installation, même si elle n'était plus exploitée depuis juin 2007, était susceptible de présenter un danger pour la santé ou la salubrité publiques et pour la protection de l'environnement ; que c'est seulement après la saisine du juge des référés du tribunal administratif de Lyon que le préfet du Rhône a, par un arrêté de travaux d'office en urgence impérieuse pris le 19 avril 2011, fait procéder aux travaux de dépollution ; qu'eu égard à ce risque, à sa persistance, et au caractère fortement urbanisé de l'aval du terrain, relevé par l'étude réalisée par l'ADEME en septembre 2011, le manque de diligence du préfet révèle, en l'espèce, un manquement fautif de l'administration à son obligation, dans l'exercice du pouvoir spécial dont elle dispose, d'assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de

l'environnement et de prévenir les risques qui s'attachent à l'exploitation des installations classées ;

Sur la réparation :

7. Considérant que, si Mme G...est fondée, ainsi qu'il a été dit, à soutenir que le préfet a commis une faute dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la législation concernant les installations classées pour la protection de l'environnement, l'immobilisation de son terrain pendant la période en litige, qui le rendait impropre à toute utilisation, ne peut, toutefois, être regardée comme présentant un lien direct avec le manque de diligence de l'administration pour faire assurer l'exécution des travaux de remise en état mais est la conséquence directe de la pollution du site générée par l'activité de l'exploitant auquel ce terrain était loué ; qu'ainsi, le préjudice allégué par Mme G...au titre de la perte de loyers qu'elle aurait subie pendant quinze mois ne trouve pas son origine directe dans la carence de l'Etat, dont elle ne constitue pas la conséquence nécessaire et immédiate ; que, par suite, Mme G..., qui n'a reloué son bien que deux ans après l'achèvement des travaux, ne justifie ni du caractère direct, ni du caractère certain de son préjudice ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le moyen du recours relatif à la régularité du jugement, que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a condamné l'Etat à verser à Mme G...une indemnité de 15 000 euros, l'a subrogé, à concurrence de cette somme, dans les droits et actions détenus par Mme G...à l'encontre de la société Robert F...et de M. C... F... et a mis à sa charge une somme de 1 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens ; que les conclusions incidentes présentées par Mme G...tendant à la revalorisation de l'indemnité qui lui a été allouée par les premiers juges doivent être rejetées par voie de conséquence ;

Sur les frais non compris dans les dépens :

9. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme que Mme G...demande au titre de ses frais non compris dans les dépens soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, partie perdante ;

DECIDE :

Article 1er : Les articles 1er, 2 et 3 du jugement du tribunal administratif de Lyon du 14 novembre 2013 sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par Mme G...devant le tribunal administratif de Lyon et ses conclusions incidentes devant la Cour sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et à MmeH....

Délibéré après l'audience du 29 septembre 2015, à laquelle siégeaient :

M. Boucher, président de chambre ;

M. Drouet, président-assesseur ;

Mme Peuvrel, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 3 novembre 2015.

"

"

"

"

2

N° 14LY00255

lt

---

## RÉFÉRENCE

CETAT, 3 novembre 2015. Disponible sur Légifrance :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031470381> (consulté le 20 juin 2026).