

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1810251/4-3

Mme B.

Mme Nikolic
Rapporteur

M. de Souza Dias
Rapporteur public

Audience du 27 juin 2019
Lecture du 4 juillet 2019

44-007

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(4^{ème} Section - 3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 15 juin 2018 et le 17 mai 2019, Mme B., représentée par Me Lafforgue, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 83 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 28 février 2017 et des intérêts capitalisés en réparation des préjudices qu'elle estime subir en raison de la pollution atmosphérique ;

2°) de condamner l'Etat aux entiers dépens, en application de l'article R.761-1 du code de justice administrative ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le droit européen est méconnu en raison du dépassement des valeurs limites des seuils de pollution, comme l'attestent les mises en demeure suivies des avis motivés de la Commission européenne, la convocation par le commissaire européen en charge de l'environnement le 29 janvier 2018 adressée à la France et son renvoi devant la Cour de justice ;

- la réglementation est incohérente et inefficace, les PPA sont insatisfaisants, l'atteinte des objectifs est incertaine, les financements ne sont pas programmés, les modalités de concertation sont complexes et engendrent des délais très longs ; les PPA présentent des lacunes décrites par la Cour des comptes ; l'évaluation des actions est insuffisante ; il s'en suit que la réglementation adoptée est lacunaire, insuffisante et inefficace, la carence est fautive comme l'a reconnu le Conseil d'Etat ; le schéma régional « Climat, air et énergie » est insuffisant ; le plan

climat énergie territorial de Paris présente des incohérences par rapport aux autres instruments règlementaires ;

- l'Etat méconnaît la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au regard des obligations positives qui découlent des articles 2 et 8 ;

- l'Etat méconnaît la loi du 30 décembre 1996, le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, la charte de l'environnement ;

- la gestion des pics de pollution révèle également une carence de l'Etat alors qu'il dispose des outils d'identification des pics de pollution, les données d'Airparif, la plate-forme Esmeralda, le système Prev'air ; le rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air déposé à l'Assemblée nationale en 2016 condamne le dispositif règlementaire peu adapté à la gestion des pics de pollution ;

- les prescriptions prises lors des pics de pollution sont insuffisantes et notamment la gestion du pic de pollution de la fin de l'année 2016 comme le souligne le rapport de la Cour des comptes ; les mesures prises en novembre et décembre 2016 ont été insuffisantes au regard de l'urgence et de la gravité de la situation ; il en va de même de la mise en œuvre et du contrôle de ces prescriptions ; le rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale a relevé l'absence de suivi des mesures prises ; les mesures relatives la procédure d'alerte ont été insuffisamment contrôlées ;

- le lien de causalité entre les préjudices du requérant et la carence de l'Etat est établi à l'instar des affaires dites de l'amiante, du Médiateur, des algues vertes ;

- le lien de causalité doit s'apprécier à la lumière de la jurisprudence relative au sang contaminé, des vaccins contre l'hépatite B, la jurisprudence de la Cour européenne ;

- le système immunitaire et respiratoire de la requérante a été fragilisé par la pollution ambiante cumulée et souffre d'affections correspondant aux effets sanitaires connus de la pollution atmosphérique sans qu'aucun autre facteur ne puisse expliquer les pathologies relevées ;

- l'Etat doit l'indemniser des préjudices patrimoniaux, des souffrances endurées, du préjudice d'angoisse et d'anxiété.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 avril 2019, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- en se bornant à se prévaloir de procédures engagées par la commission européenne, la requérante n'établit pas une carence de l'Etat au regard du droit européen alors qu'au demeurant la directive 2008/50 a été transposée en droit français ; elle n'établit pas l'existence d'une transposition inadéquate ; si les valeurs limites de pollution ont été dépassées, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision n°369428 du 10 juin 2015 ; la jurisprudence administrative citée dans la requête ne peut être transposée ; l'Etat a pris des mesures conformes à la directive ;

- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas été méconnue dès lors que l'Etat a mis en œuvre du dispositif légal et règlementaire pour lutter contre la pollution ;

- sur le plan national, l'Etat a mis en œuvre un dispositif légal et règlementaire, adopté des outils de planification, des mesures en faveur de la transition écologique ;

- le lien de causalité entre les préjudices invoqués et la carence alléguée n'est pas établi ;

- les préjudices allégués ne sont justifiés ni dans leur principe ni dans leur montant.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 mai 2019, le préfet de police conclut au rejet de la requête et subsidiairement à la réalisation d'une expertise.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ;
- la directive (UE) 2015/1480 de la commission du 28 août 2015 modifiant plusieurs annexes des directives du Parlement européen et du Conseil 2004/107/CE et 2008/50/CE établissant les règles concernant les méthodes de référence, la validation des données et l'emplacement des points de prélèvement pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant ;
- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- le code 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 Nikolic,
- les conclusions de M. de Souza Dias, rapporteur public,
- les observations de Me Lafforgue et de Me Baron ;
- et les observations de Mme Malet pour le ministre de la transition écologique et solidaire.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B., qui réside en Ile-de-France depuis 1976, souffre de pathologies respiratoires qu'elle impute à la pollution atmosphérique. Les 13 et 14 février 2018, elle a vainement saisi le ministre en charge de l'environnement et le préfet de police d'une demande indemnitaire. Par la présente requête, elle demande au tribunal de condamner l'Etat à l'indemniser des préjudices qu'elle estime subir.

Sur la responsabilité de l'Etat :

2. Aux termes de l'article 1er de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe : « *La présente directive établit des mesures visant : / 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ; (...)* ». Aux termes de son article 4 : « *Les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations* ». L'article 13 prévoit que « *1. Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM10, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI. En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe. Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III. Les marges de dépassement indiquées à l'annexe XI s'appliquent conformément à l'article 22, paragraphe 3, et à l'article 23, paragraphe 1.2. Les seuils d'alerte applicables pour les concentrations*

d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote dans l'air ambiant sont les seuils indiqués à l'annexe XII, section A. » Aux termes de l'article 23 de cette même directive : « 1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV. En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. (...) ». Et aux termes de l'article 33 de cette même directive : « 1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 11 juin 2010. Ils transmettent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions (...) ».

3. Il résulte des dispositions des articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *ClientEarth* du 19 novembre 2014, C-404/13, que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par l'annexe XI de cette directive après leur date d'entrée en vigueur doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13. Si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. L'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ne saurait permettre, à elle seule, de considérer que l'État membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive. Il en résulte, enfin, qu'il appartient à la juridiction nationale compétente éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit.

4. Il résulte de l'instruction que les valeurs limites de concentration et notamment en particules fines, en dioxyde d'azote, ont été dépassées de manière récurrente en Ile-de-France au cours des années 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016. L'année 2016 a été marquée par un épisode de pic de pollution entre les mois de novembre et décembre. Des procédures en manquement ont été engagées par la Commission européenne contre la France, les mises en demeure des 20 novembre 2009 et 18 juin 2015 ont donné lieu à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

5. Aux termes de l'article L. 220-1 du code de l'environnement : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* ». Aux termes de l'article L. 221-1 de ce même code : « *I. - L'Etat assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur*

l'environnement. Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques (...)». Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui transpose la directive précitée sur ce point : « *I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. / Pour les zones mentionnées au premier alinéa, le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces pour respecter ces normes. (...)* ». L'article L. 222-5 de ce même code dispose que : « *Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. Lorsque des circonstances particulières locales liées à la protection des intérêts définis aux articles L. 220-1 et L. 220-2 le justifient, le plan de protection de l'atmosphère peut renforcer les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, et préciser les orientations permettant de les respecter. Il peut, également, renforcer les mesures techniques mentionnées aux articles L. 224-1, L. 224-2 et L. 224-4. Le décret mentionné à l'article L. 222-7 précise les mesures qui peuvent être mises en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère, notamment en ce qui concerne les règles de fonctionnement et d'exploitation de certaines catégories d'installations, l'usage des carburants ou combustibles, les conditions d'utilisation des véhicules ou autres objets mobiliers, l'augmentation de la fréquence des contrôles des émissions des installations, des véhicules ou autres objets mobiliers et l'élargissement de la gamme des substances contrôlées* ». L'article R. 221-1 du même code, qui reprend les valeurs prévues à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée, fixe les normes de qualité de l'air.

6. Le plan de protection de l'atmosphère pour l'Ile-de-France adopté le 7 juillet 2006 et révisé le 24 mars 2013 puis, en dernier lieu, en 2018 afin de tirer les conséquences des dépassements des valeurs limites, comporte des mesures règlementaires sur notamment le trafic routier, les chaufferies collectives, les équipements individuels de combustion du bois, le brûlage à l'air libre de déchets verts, les groupes électrogènes, les émissions industrielles, les épandages, les attendus relatifs à la qualité de l'air dans les documents d'urbanisme et études d'impact, le stationnement des aéronefs sur les aéroports de la région parisienne, la procédure d'alerte et d'information. En outre, il prévoit des mesures incitatives et de sensibilisation pour les actions qui relèvent des collectivités territoriales ou ne procèdent pas d'actions règlementaires particulièrement. Il a pour objet, dans un délai qu'il fixe, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau inférieur aux valeurs limites conformément à l'article 23 de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008.

7. Cependant le plan révisé prévoit, d'ici 2020, une diminution des seuils de pollution et, seulement à l'horizon 2025, un passage en dessous des valeurs limites européennes.

8. D'une part, le dépassement des valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote constitue, pour les zones concernées, une méconnaissance des dispositions des articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, qui transposent sur ce point les exigences prévues par l'article 13 de la directive du 21 mai 2008 précitée.

9. D'autre part, eu égard à la persistance des dépassements observés depuis plusieurs années en Ile-de-France, les plans relatifs à la qualité de l'air et leurs conditions de mise en œuvre doivent être regardés comme insuffisants au regard des obligations rappelées ci-dessus, dès lors qu'ils n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. Les exigences prévues aux articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement, qui transposent l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, doivent donc être regardées comme méconnues.

10. Il résulte ainsi de l'instruction, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en ce qu'il n'a pas pris, pour la région Ile-de-France, un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, le plus rapidement possible, les valeurs de dioxyde d'azote et de particules fines dans les conditions définies par le code de l'environnement.

Sur le lien de causalité :

11. Mme B. soutient que l'asthme dont elle souffre est imputable à la pollution atmosphérique en Ile-de-France. La requérante ne donne toutefois pas suffisamment d'éléments permettant d'établir l'incidence alléguée du dépassement des seuils de concentration sur son état de santé. Si elle produit un certificat médical du chef du service de pneumologie du centre hospitalier de Lyon en date du 29 mars 2017 faisant état d'une maladie asthmatique mal équilibrée, il en résulte seulement que ce dernier préconise d'éviter une exposition à toute forme de pollution atmosphérique. Les certificats médicaux établis par des médecins généralistes les 12 juin 2017, 20 juin 2018 et 27 mars 2019, sont insuffisants pour établir le lien de causalité entre la pathologie de la requérante et le dépassement des seuils de concentration. Il ne résulte ainsi pas de l'instruction, au vu des éléments produits, que la pathologie de la requérante trouverait directement sa cause dans l'insuffisance des mesures prises par l'Etat au cours de la période 2012-2016 pour limiter au maximum les périodes de dépassement de seuils de concentration en polluants, ou que ces pathologies auraient été aggravées par cette carence fautive. Dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'Etat doit indemniser les préjudices consécutifs à cette pathologie.

12. Par suite, il y a lieu de rejeter les conclusions indemnitaires et, par voie de conséquence, celles fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme B. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme B., au ministre de la transition écologique et solidaire et au préfet de police.