

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 1709919

Mme Sandrine ROUSSEAU

Mme Sylvie Stefanczyk
Rapporteur

M. Dominique Babski
Rapporteur public

Audience du 4 décembre 2019
Lecture du 9 janvier 2020

60-01-03-04
44-05-05
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lille

(5^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 20 novembre 2017, 17 octobre, 11 décembre 2018 et 17 janvier 2019, Mme Sandrine Rousseau, représentée par Me Lafforgue, avocat, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 80 000 euros en réparation de l'entier préjudice résultant de la carence fautive de ce dernier en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, majorée des intérêts de droit à compter de la date de la première demande d'indemnisation formée le 20 juillet 2017 auprès du ministre de la transition écologique et solidaire et du préfet du Nord, avec capitalisation des intérêts échus à compter de cette même formalité ;

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 une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est victime de problèmes respiratoires graves dus à la pollution atmosphérique dans l'agglomération lilloise ;
- une carence fautive de l'Etat est caractérisée, dès lors que, tant au niveau de l'Etat régulateur que des services préfectoraux, aucun dispositif efficace n'a été mis en place pour

enrayer le phénomène de la pollution atmosphérique sur le long terme et lors des pics de pollution ;

- la carence fautive des organes déconcentrés de l'Etat lors des épisodes de pollution est établie, dès lors qu'ils ont, en toute conscience du danger constitué par la pollution atmosphérique pour les populations et ayant à leur portée les informations nécessaires pour identifier la survenue des pics de pollution, édicté des prescriptions tardives et manifestement inadéquates ; ainsi, les mesures prises par les autorités préfectorales en novembre et décembre 2016 ainsi qu'en janvier 2017 lors de pics de pollution dans l'agglomération lilloise ont été tardives et insuffisantes ; en outre, la mise en œuvre des mesures prévues par les arrêtés préfectoraux ainsi que le contrôle de leur effectivité a été insuffisant ;

- la carence de l'Etat régulateur en matière de lutte contre la pollution de l'air est caractérisée au regard du droit communautaire, des articles 2 et 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et du droit national et a d'ailleurs été retenue par le Conseil d'Etat dans un arrêt n°394254 du 12 juillet 2017 ;

- l'Etat ne respecte pas ses obligations découlant de l'article 13 de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe transposé aux articles R. 221-1 et suivants du code de l'environnement, comme en témoigne les mises en demeure de la Commission européenne, notamment le 29 avril 2015 pour dépassement des valeurs limites en particules PM 10 et le 15 février 2017 pour dépassement des valeurs limites en dioxyde d'azote ; les plans de protection de l'atmosphère sont insatisfaisants en raison de l'atteinte incertaine des objectifs fixés par la réglementation, de l'absence de programmation des financements et de la nécessité de concertation avec certains partenaires et de compatibilité entre les différents plans et programmes touchant à la lutte contre la pollution de l'air ;

- l'Etat n'a pas adopté de mesures de protection de la population concernant la pollution atmosphérique alors que son impact sur la santé humaine est connu depuis 1983 et que l'obligation de respecter des valeurs limites s'inscrit dans la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, édicté à l'article L. 220-1 du code de l'environnement ;

- il existe des présomptions graves, précises et concordantes qui permettent d'établir le lien de causalité entre la sinusite qu'elle subit depuis 2010, alors qu'elle réside dans l'agglomération lilloise depuis 2010, et la pollution atmosphérique, dès lors que ses symptômes à cette période coïncident avec les effets de la pollution atmosphérique sur la santé, tels qu'établis par de nombreuses études scientifiques et qu'il n'y a pas d'autres facteurs pouvant expliquer la survenue de ses symptômes et leur aggravation puisqu'une origine allergique a été écartée en mai 2017 ;

- elle justifie de plusieurs préjudices : souffrances endurées et un préjudice d'angoisse résultant de l'inaction de l'Etat et un préjudice de contamination.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 16 août 2018, 23 novembre 2018, 18 décembre 2018 et 3 mai 2019, le préfet du Nord, conclut, titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que les prétentions indemnitaires de la requérante soient ramenées à de plus justes proportions.

Il soutient que :

- la carence fautive des services déconcentrés de l'Etat n'est pas établie, dès lors que ces derniers, soumis à une obligation de moyens concernant les actions en matière de qualité de l'air, ont mis en place en région Hauts-de-France, d'une part, deux plans de protection de l'atmosphère sur les territoires de l'agglomération creilloise et de la région Nord-Pas-de-Calais

et, d'autre part, le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie du Nord-Pas-de-Calais qui contribue à l'amélioration de la qualité de l'air ;

- l'arrêté préfectoral du 7 décembre 2016 portant application de mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pollution atmosphérique sur la population dans la région Hauts-de-France et l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2016 portant application de mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution atmosphérique sur la population dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais ne sont pas tardifs et ont été signés dès que le critère de persistance a été atteint au sein des Hauts-de-France ;

- si le territoire de l'agglomération lilloise a dépassé le seuil d'information et de recommandation pendant trois jours non consécutifs fin 2016, le seuil d'alerte à partir duquel il appartient à l'autorité préfectorale de mettre en place des mesures réglementaires sur le territoire n'a cependant jamais été franchi fin 2016 ;

- la requérante ne démontre pas les raisons pour lesquelles les mesures prises dans le cadre des arrêtés préfectoraux des 7 et 19 décembre 2016 auraient été inadaptées à la situation ni d'ailleurs la prétendue insuffisance de leur mise en œuvre et de leur contrôle ;

- le bilan réalisé par l'association ATMO Hauts-de-France en 2016 précise que la majorité des valeurs réglementaires fixées par les dispositions de l'article R. 221-1 du code de l'environnement sont respectées ;

- la requérante ne rapporte pas la preuve que les épisodes de pollution dont elle fait état, soient la conséquence d'une pollution interne qui prendrait naissance ou serait alimentée dans l'agglomération lilloise ;

- aucune faute ne peut être retenue, dès lors que les obligations issues du droit communautaire ont été respectées dans le Nord-Pas-de-Calais et que les valeurs limites pour la protection de la santé des particules PM 10 posées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement ont été également respectées dans l'ensemble des Hauts-de-France pour la période litigieuse ;

- la requérante n'établit pas souffrir de sinusites chroniques depuis 2010 ou 2014 ;

- la requérante n'établit pas le lien de causalité entre son état de santé et la pollution atmosphérique alléguée dans l'agglomération lilloise ;

- à titre subsidiaire, les préjudices dont se prévaut la requérante ne sont pas établis ;

- le montant des indemnisations sollicitées est excessif et doit être ramené à de plus justes proportions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 août 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- aucune carence fautive ne peut être reprochée à l'Etat qui a mis en œuvre un corpus législatif et réglementaire afin de parvenir à une amélioration significative de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire national ;

- la requérante ne peut utilement se prévaloir de la violation de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, dès lors que celle-ci a été régulièrement transposée en droit interne ;

- si un dépassement des valeurs limites prévues par les dispositions nationales de transposition de la directive 2008/50/CE est susceptible de constituer une méconnaissance objective des exigences du droit de l'union européenne, cette méconnaissance ne peut être imputée à l'Etat dès lors que c'est par une combinaison de mesures relevant de différents acteurs, publics et privés que le respect des valeurs limites doivent être atteint ;

- l'Etat a pris toutes les mesures nécessaires dans la limite des responsabilités qui lui incombent en la matière pour ramener les concentrations de polluants en-deçà des valeurs limites

fixées par les textes de transposition de la directive 2008/50/CE, ce qui s'est traduit par l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et du plan climat ainsi que des feuilles de route pour la qualité de l'air publiées en avril 2018 ;

- aucune méconnaissance des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être retenue en l'espèce, dès lors que l'Etat a mis en œuvre des mesures permettant d'assurer tant l'information que la protection des populations par le biais notamment des procédures d'information et d'alerte du public en cas d'épisode de pollution mais aussi par un important corpus législatif et réglementaire destiné à la limitation des émissions hors période de pollution ;

- l'Etat n'a pas méconnu les exigences de l'article L. 220-1 du code de l'environnement, dès lors qu'il a défini un important dispositif législatif et réglementaire visant à assurer la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé même si ce dispositif se heurte à la complexité des phénomènes qui président à la pollution atmosphérique et à la multiplicité des acteurs et comportements individuels qui concourent à la réalisation de ces phénomènes ;

- à titre subsidiaire, la requérante n'établit pas le lien de causalité entre la prétendue carence fautive de l'Etat et la pollution atmosphérique constatée dans l'agglomération lilloise qu'elle estime être à l'origine de son état de santé et ce, au regard de la multiplicité des causes de la pollution atmosphérique et des acteurs qui en sont à l'origine ;

- la requérante n'établit pas le lien de causalité direct et certain entre la pollution atmosphérique et l'aggravation de son état de santé ;

- à titre encore plus subsidiaire, ni le principe des chefs de préjudice dont se prévaut la requérante ni leur montant ne sont établis par l'intéressée ;

- le montant réclamé au titre de l'indemnisation des préjudices extra-patrimoniaux doit être ramené à de plus justes proportions.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté interministériel du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ;
- l'arrêté ministériel du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ;
- l'arrêté inter-préfectoral du 27 octobre 2015 relatif à la procédure d'information et d'alerte du public en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant en région Nord-Pas-de-Calais ;
- 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 Stefanczyk,
- les conclusions de M. Babski, rapporteur public ;
- et les observations de Me Baron, substituant Me Lafforgue, pour Mme Rousseau.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Sandrine Rousseau, qui réside dans l'agglomération lilloise, souffre de sinusite chronique qu'elle impute à la pollution atmosphérique. Estimant que l'Etat n'avait mis en place aucun dispositif efficace pour enrayer ce phénomène, elle a adressé le 19 juillet 2017 une demande indemnitaire au ministre de la transition écologique et solidaire et au préfet de la zone de défense et de sécurité du Nord, préfet du Nord. Ses demandes ont fait l'objet d'une décision implicite de refus. Par la présente requête, Mme Rousseau demande au tribunal la condamnation de l'Etat à l'indemniser de l'entier préjudice résultant de sa carence fautive en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne la carence fautive de l'Etat régulateur :

S'agissant de sa carence à exécuter les obligations résultant des stipulations de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 :

Quant aux valeurs limites définies par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 :

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 : « *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. (...)* ».

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 son arrêt du 19 novembre 2014, 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 Etats 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'Etat 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 cette directive dans les conditions que celle-ci prévoit.

4. Aux termes de l'article L. 220-1 du code de l'environnement : « *L'Etat et les 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 de ce code, 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 œuvre 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.

5. Le plan interdépartemental de protection de l'atmosphère du Nord-Pas-de-Calais approuvé le 27 mars 2014 par les préfet du Nord et du Pas-de-Calais, qui a remplacé le plan de protection de l'atmosphère sur l'agglomération lilloise adopté le 26 février 2007, prévoit des réductions des émissions de polluants dans tous les secteurs contributeurs sous la forme de mesures réglementaires, de mesures d'action d'accompagnement ainsi que des études destinées à améliorer les connaissances. Les mesures réglementaires intéressent notamment les chaufferies collectives, les installations industrielles, le brûlage des déchets verts et de chantier à l'air libre, la mobilité et le transport, l'aménagement du territoire avec la prise en compte de la qualité de l'air dans les documents de planification et l'usage des produits phytosanitaires.

6. Cependant, si ce plan a pour objet de diminuer de 30 % la concentration en polluants dans l'atmosphère à l'intérieur de la zone de concentration à son échéance en 2019, il entérine le fait qu'il n'atteindra pas ses objectifs de réduction d'ici 2020. En effet, il mentionne que pour le scénario « au fil de l'eau » dit scénario tendanciel 2015 qui évalue l'impact sur la qualité de l'air des mesures réalisées, celles en cours et celles en projet, la modélisation des émissions de polluants réalisé par l'association pour la surveillance et l'évaluation de l'atmosphère (ATMO) Nord-Pas-de-Calais a mis en évidence que des dépassements des valeurs limites pour les particules PM 10 et les oxydes d'azote, sont encore attendus en 2015 sur le territoire et que les actions du plan ont permis de mettre en conformité environ 61 % des mailles problématiques à l'issue de la simulation du scénario. S'agissant des particules PM 10, la simulation effectuée par l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais met en évidence qu'environ cinquante mille personnes seraient encore exposées à ces concentrations supérieures à la valeur limite journalière dans l'agglomération lilloise en 2020. Enfin, cette simulation démontre que les dépassements des valeurs limite en moyenne annuelle de la concentration en dioxyde d'azote et de particules PM 10 augmentent à mesure que l'on s'approche du centre urbain et des grands axes routiers.

7. Par ailleurs, les bilans de la qualité de l'air pour la métropole européenne de Lille réalisés par l'association ATMO Nord-Pas-de Calais montrent qu'au cours des années 2013, 2014, 2015 et 2016, les valeurs limites de concentration fixées par le plan de protection de l'atmosphère, s'agissant tout spécialement des particules fines – PM 10 - et du dioxyde d'azote, ont été dépassées de manière renouvelée, à l'exception du dioxyde d'azote pour l'année 2016.

8. En revanche, la requérante ne peut utilement soutenir que les seuils recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont été dépassés en 2018 dans l'agglomération lilloise et que 90 % des habitants de la métropole européenne de Lille auraient ainsi été exposés en 2017 à des concentrations de polluants supérieures aux normes, dès lors que ces seuils, qui concernent une période postérieure à celle pour laquelle l'indemnisation est sollicitée et qui ne sont, en conséquence, pas représentatifs des années précédentes, ne constituent que des valeurs indicatives ne présentant pas de caractère obligatoire. De la même manière, l'intéressée ne peut davantage se prévaloir d'analyses effectuées par des experts citoyens tirés du blog d'« Alternatives économiques » mettant en évidence une concentration en polluants plus importantes que celle résultant des mesures effectuées par l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais, dès lors que ces derniers ne disposent d'aucune expertise particulière dans l'évaluation scientifique de la qualité de l'air.

9. L'exposition persistante reconnue par le plan de protection interdépartemental de l'atmosphère du Nord-Pas-de-Calais, d'une partie de la population de la métropole européenne de Lille à des concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites mais également la répétition, depuis plusieurs années de dépassements des valeurs limites de ces polluants, montrent que ce plan et les moyens dont il prévoit la mise en œuvre sont insuffisants pour empêcher une méconnaissance de ces valeurs limites sur une durée la plus courte possible.

10. Pour exonérer la responsabilité de l'Etat, le ministre de la transition écologique et solidaire fait valoir que la France n'a pas été mise en cause par la Commission européenne, s'agissant du respect des valeurs limites définies par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 et que l'agglomération lilloise ne figure pas parmi les seize zones administratives de surveillance de la qualité de l'air pour lesquelles le Conseil d'Etat avait relevé dans sa décision n°394254 du 12 juillet 2017 que les valeurs limites en dioxydes d'azote avaient été dépassées de 2012 à 2014 ni au nombre des trois zones pour lesquelles les valeurs limites en particules fines PM 10 avaient également été dépassées pour ces même années, ni au nombre des douze zones administratives de surveillances de la qualité de l'air pour lesquelles les valeurs limites en dioxyde d'azote avaient été dépassées en 2015. Cependant, cette circonstance ne permet pas, à elle seule, de démontrer que les conditions de mise en œuvre du plan interdépartemental de protection de l'atmosphère du Nord-Pas-de-Calais approuvé le 27 mars 2014, pour mettre fin aux insuffisances du précédent plan adopté en 2007, seraient satisfaisantes au regard des objectifs fixées par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008, dès lors que, ainsi qu'il a été dit aux points 5 à 8, les mesures qu'il prévoit n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites de la concentration de certains polluants comme les particules PM 10 et le dioxyde de carbone soit la plus courte possible pour une partie significative de la population de l'agglomération lilloise, en dépit du fait que lesdites concentrations de PM 10 et dioxyde d'azote aient diminué depuis 2008.

11. Il résulte de ce qui précède que l'insuffisante amélioration de la qualité de l'air dans l'agglomération lilloise caractérise une faute de l'Etat dans l'exécution des obligations résultant pour lui des dispositions précitées du code de l'environnement, telles qu'elles transposent les articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008. Par suite, Mme Rousseau est fondée à rechercher la responsabilité de l'Etat à ce titre.

Quant aux objectifs de qualité et des objectifs à long terme définis par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 :

12. Aux termes de l'article 15 de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 : « 1. *Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour réduire l'exposition aux PM 2,5 en vue d'atteindre l'objectif national de réduction de l'exposition indiqué à l'annexe XIV, section B, pour l'année prévue à ladite annexe.3 (...)* ». L'annexe XIV dispose que l'objectif national de réduction de l'exposition pour les PM 2,5 est fixée à 2020. Aux termes de l'article 17 de cette directive : « 1. *Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires n'entraînant pas de coûts disproportionnés pour veiller à ce que les valeurs cibles et les objectifs à long terme soient atteints. / (...) / 3. Pour les zones et agglomérations dans lesquelles les niveaux d'ozone dans l'air ambiant sont supérieurs aux objectifs à long terme, mais inférieurs ou égaux aux valeurs cibles, les États membres élaborent et mettent en œuvre des mesures efficaces au regard de leur coût dans le but d'atteindre les objectifs à long terme. Ces mesures sont, au minimum, conformes à tous les plans relatifs à la qualité de l'air et au programme visé au paragraphe 2.* » L'article R. 221-1 du code de l'environnement qui transpose la directive sur ces points a fixé l'objectif national de réduction de l'exposition aux particules PM 2,5 à 2020 et évoque, s'agissant de la concentration d'ozone, un objectif de qualité pour la protection de la santé humaine correspondant à un niveau à atteindre à long terme et à maintenir, sauf lorsque cela n'est pas réalisable par des mesures proportionnées, afin d'assurer une protection efficace de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble, lequel n'est assorti d'aucun délai.

13. Si Mme Rousseau fait valoir que l'objectif de qualité concernant l'exposition aux particules ultrafines PM 2,5 et l'objectif à long-terme concernant la concentration d'ozone ne sont pas respectés dans l'agglomération lilloise depuis au moins deux ans, cette circonstance ne permet cependant pas de caractériser une carence fautive de l'Etat résultant de l'insuffisance des mesures du plan de protection de l'atmosphère prises pour respecter ces objectifs, dès lors que, d'une part, l'objectif national de réduction de l'exposition aux particules PM 2,5 ne doit être respecté qu'à partir de 2020 et, d'autre part, l'objectif de qualité concernant la concentration d'ozone dans l'air ambiant n'est pas assorti d'un délai et doit être ainsi atteint à long terme. Par suite, Mme Rousseau n'est pas fondée à rechercher la responsabilité pour faute de l'Etat à ce titre.

S'agissant de sa carence à exécuter les obligations découlant des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

14. Aux termes de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 8 de cette même convention : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

15. L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique avant tout pour les Etats le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie. Les Etats doivent également s'acquitter d'une obligation positive de garantir le respect du domicile et de la vie privée et familiale, en prenant, avec la diligence requise, les mesures appropriées adaptées à la nature des affaires posant des questions environnementales, en présence d'un risque grave, réel et immédiat pour la vie, la santé ou l'intégrité physique ou encore de nuisances de nature à empêcher de jouir de son domicile.

16. Il résulte de l'instruction que, depuis plusieurs années, un ensemble de politiques publiques, regroupant une multiplicité d'acteurs et comportant des sanctions, a été développé dans de nombreux secteurs, tant à l'échelon national que localement, pour lutter contre la pollution atmosphérique. Si les mesures adoptées et appliquées n'ont pas encore permis d'empêcher tout dépassement des seuils précités, il résulte des relevés de l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais, que les efforts fournis ont toutefois permis une amélioration constante de la qualité de l'air dans la région des Hauts-de-France, et notamment dans l'agglomération lilloise, depuis une dizaine d'années. Dans ce contexte et compte tenu, spécialement, des risques écologiques inhérents à la vie en ville combinés, en particulier, avec la difficulté de lutter contre une pollution d'origine multifactorielle, voire diffuse, le dépassement, certes réduit, des valeurs limites constaté entre 2012 et 2016, et l'insuffisance des plans de protection de l'atmosphère pour y mettre fin dans cette même période, ne sauraient suffire à caractériser une défaillance notoire des pouvoirs publics dans les actions destinées à protéger ou améliorer la vie des habitants de l'agglomération lilloise ni une atteinte suffisamment grave à leur droit de vivre dans un environnement sain. Aussi, aucune illégalité fautive de l'Etat au regard des exigences résultant des stipulations des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait ici être retenue. Par suite, Mme Rousseau n'est pas fondée à rechercher la responsabilité pour faute de l'Etat résultant de sa carence à exécuter les obligations découlant des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de sa carence à mettre en œuvre le droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, défini par l'article L. 220-1 du code de l'environnement :

17. Mme Rousseau soutient que la responsabilité de l'Etat est engagée dès lors qu'il a méconnu les exigences de l'article L. 220-1 du code de l'environnement qui reconnaît à chacun le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, ce dernier ne pouvant « ignorer ni l'importance des phénomènes de pollution atmosphériques se répétant à une cadence accélérée depuis de nombreuses années, ni leurs conséquences désastreuses en matière de santé publique ». Cependant, les dispositions précitées de l'article L. 220-1 du code de l'environnement se bornent à fixer des objectifs généraux à l'action de l'Etat. Elles sont ainsi par elles-mêmes dépourvues de portée normative et ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de pollution atmosphérique. Au surplus, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que la mise en place du plan de protection de l'atmosphère en 2014, a permis une petite amélioration de la qualité de l'air sur le territoire de la Métropole européenne de Lille. Par suite, la requérante n'est pas fondée à rechercher la responsabilité pour faute de l'Etat à ce titre.

En ce qui concerne la carence fautive des organes déconcentrés de l'Etat dans la gestion des épisodes de pollution de l'air dans l'agglomération lilloise de la fin de l'année 2016 et du début d'année 2017 :

18. Aux termes de l'article L. 221-6 du code de l'environnement : « (...) Lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le public en est immédiatement informé par l'autorité administrative compétente. (...) ». Aux termes de l'article L. 223-1 du même code : « En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public selon les modalités prévues par la section 2 du chapitre Ier du présent titre et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles. (...) ».

19. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant : « Les modalités de déclenchement des procédures préfectorales d'information et de recommandation et d'alerte en cas d'épisode de pollution, relatives au polluant dioxyde de soufre, sont définies par arrêté préfectoral ou inter-préfectoral. » Aux termes de l'article 6 de cet arrêté : « Lorsqu'il est informé d'un épisode de pollution par l'organisme agréé de surveillance de la qualité de l'air, conformément à l'arrêté préfectoral ou inter-préfectoral (...) le préfet ou, à Paris, le préfet de police déclenche, pour le département concerné par la nécessité de mettre en œuvre des actions d'information, de communication et de recommandation et/ou de mesures réglementaires de réduction des émissions, une procédure adaptée au(x) polluant(s) et au(x) seuil(s) réglementaire(s) concerné(s) (...) / Dans la procédure d'information et de recommandation, le préfet déclenche des actions d'information du public, des maires, des établissements de santé et établissements médico-sociaux, des professionnels concernés et des relais adaptés à la diffusion de cette information ainsi que des diffusions de recommandations sanitaires et de recommandations visant à limiter les émissions des sources fixes ou mobiles de pollution atmosphérique concourant à l'élévation de la concentration du polluant considéré. / Dans la procédure d'alerte, le préfet déclenche, d'une part, des actions d'information du public, des maires, des établissements de santé et établissements médico-sociaux, des professionnels concernés et des relais adaptés à la diffusion de cette information, ainsi que des diffusions de recommandations sanitaires et de recommandations visant à limiter les émissions des sources fixes ou mobiles de pollution atmosphérique concourant à l'élévation de la concentration du polluant considéré et, d'autre part, des mesures réglementaires de restriction ou de suspension de certaines activités concourant à l'élévation de la concentration du polluant considéré, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules, en application du chapitre III du titre II du livre II du code de l'environnement. / Pour les épisodes de pollution aux particules PM10, la procédure d'information et de recommandation évolue en procédure d'alerte en cas de persistance de l'épisode. » Enfin, l'article 17 de l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant dispose que : « L'arrêté du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant est abrogé. / Les documents-cadres et arrêtés préfectoraux pris en application de l'article 5 de l'arrêté du 26 mars 2014 mentionné au précédent alinéa continuent de produire leurs effets pendant un délai d'un an à compter de la publication du présent arrêté. »

20. Mme Rousseau fait valoir que les mesures préfectorales mises en œuvre lors de l'épisode de pollution dans l'agglomération lilloise à la fin de l'année 2016 et en début d'année 2017 étaient tardives, insuffisantes et inefficaces. Il résulte de l'instruction et notamment des relevés fournis par l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais que l'air a été qualifié pour l'agglomération lilloise de mauvais à très mauvais les 30 novembre, 5 et 17 décembre 2016 et de moyen à médiocre les 6, 18 et 19 décembre 2016. Il a également été qualifié de mauvais du 16 au 19 janvier 2017 et du 9 au 10 février puis de très mauvais du 20 au 26 janvier 2017 et du 11 au 12 février 2017. Or, lors de ces différents épisodes de pollution, les mesures d'urgence automatiques prévues par l'arrêté inter-préfectoral du 27 octobre 2015 pris en application de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014, ont, s'agissant des particules fines PM 10, été mises en œuvre, par des arrêtés du préfet de zone de défense et de sécurité du Nord en date des 7 et 19 décembre 2016, 22 et 24 janvier et 10 février 2017. Contrairement à ce que soutient la requérante, ces arrêtés ne sont pas tardifs, dès lors qu'il résulte de l'instruction qu'ils sont intervenus dès que le critère de persistance de l'épisode de pollution a été atteint, celui-ci se définissant, selon l'article 2 de l'arrêté inter-préfectoral du 27 octobre 2015, comme le constat du dépassement du seuil d'information et de recommandation durant deux jours consécutif avec une prévision de dépassement de ce même seuil pour le jour même et le lendemain. Les mesures qui ont été mises en place lors de ces épisodes de pollution ont consisté en la surveillance et l'encadrement des émissions du secteur de l'industrie, l'interdiction du brûlage des sous-produits agricoles et l'interdiction totale de la pratique du brûlage en secteur résidentiel et tertiaire, les mesures de réduction de vitesse. Des communiqués de presse relatant les épisodes de pollution ont, par ailleurs, été mis à disposition du public. Contrairement à ce que soutient Mme Rousseau, l'autorité préfectorale n'avait pas l'obligation de mettre en œuvre les mesures non-automatiques, dès lors que les mesures mises en place par les arrêtés préfectoraux ont permis de mettre fin à ces épisodes de pollution et que, s'agissant de la persistance de l'épisode de pollution de début 2017, celui-ci est en lien étroit avec les conditions hivernales et les présence d'un anticyclone sur la région durant cette période. Si l'intéressée fait valoir que le contrôle des mesures prise dans le cadre de ses arrêtés préfectoraux est insuffisant, elle ne l'établit pas. Enfin, la requérante ne peut utilement se prévaloir des rapports du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) dénonçant l'absence totale de suivi des mesures ponctuelles depuis 2015, dès lors que ceux-ci sont antérieurs à ces épisodes de pollution et portent, en outre, sur le territoire métropolitain dans sa globalité. Dans ces conditions, aucune carence fautive ne saurait être reprochée à l'Etat s'agissant de la gestion des épisodes de pollution de fin 2016 et début 2017 dans l'agglomération lilloise. Par suite, Mme Rousseau n'est pas fondée à rechercher la responsabilité de l'Etat à ce titre.

21. Il résulte de tout ce qui précède que Mme Rousseau est seulement fondée à soutenir que l'Etat, en n'ayant pas pris, pour l'agglomération lilloise, un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, dans les conditions définies ci-dessus, le dépassement des valeurs limites de particules fines – PM10 - et de dioxyde d'azote, a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

Sur le lien de causalité :

22. En principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain. La responsabilité de l'administration ne saurait en revanche être engagée pour la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité.

23. Mme Rousseau soutient qu'elle souffre de sinusite chronique depuis 2010 pour laquelle une origine allergique a été écartée et que son état de santé s'est aggravé en raison de la pollution atmosphérique dans la Métropole européenne de Lille. Cependant, il ressort d'une attestation médicale d'un allergologue en date du 5 mai 2017 qu'elle ne souffre d'une telle pathologie que depuis seulement trois années. En outre, le conjoint de l'intéressée a indiqué dans une attestation de mai 2018 que les problèmes de santé de sa compagne étaient apparus à compter de leur emménagement à Lille en février 2016. Par ailleurs, les éléments produits par la requérante concernant sa résidence sont insuffisants pour établir que celle-ci est effectivement dans l'agglomération lilloise depuis 2010. En outre, les documents médicaux versés au dossier ne permettent pas de démontrer que la pathologie qu'elle présente ou que l'aggravation de celle-ci serait liée aux dépassement des seuils de pollution atmosphérique. A cet égard, le compte rendu du scanner des sinus de la face en date du 13 décembre 2016 n'exclut pas une cause mécanique à la sinusite chronique dont elle est atteinte. Si la requérante se prévaut d'une attestation d'un chirurgien-dentiste du 8 octobre 2018 mentionnant qu'elle ne présente aucune pathologie parodontale évolutive, un tel document ne permet pas toutefois d'écarter l'origine dentaire de la sinusite ni la malformation anatomique.

24. Par ailleurs, il résulte de l'instruction et notamment du courrier d'un allergologue en date du 5 mai 2017 produit par la requérante, que celle-ci a bénéficié de la pose d'un dispositif de contraception définitive de type « Essure ». Or, selon une étude du 30 mai 2017 du comité scientifique spécialisé temporaire désigné par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), produite en défense par le ministre, une fréquence accrue des marqueurs d'allergie a été relevée chez les femmes ayant reçu de tels implants, qui présentaient un terrain allergique préexistant au moment de la pose d'un tel matériel comme c'est le cas en l'espèce pour Mme Rousseau, qui a, parmi ses antécédents atopiques, présenté des réactions au nickel.

25. 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 gaz polluants, ou que ces pathologies auraient été aggravées par la carence fautive énoncée au point 11. Dès lors, Mme Rousseau n'est pas fondée à soutenir que l'Etat doit indemniser les préjudices consécutifs à sa sinusite chronique. Par suite, ses conclusions indemnitaires doivent être rejetées.

Sur les dépens :

26. La présente instance n'ayant occasionné aucun des frais prévus par les dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, les conclusions présentées en ce sens par Mme Rousseau doivent être rejetées.

Sur les frais du litige :

27. 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, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que Mme Rousseau demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Sandrine Rousseau, au préfet du Nord et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 4 décembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Bauzerand, premier conseiller faisant fonction de président,
Mme Stefanczyk, premier conseiller,
Mme Farault, premier conseiller.

Lu en audience publique le 9 janvier 2020.

Le rapporteur,

Signé

S. STEFANCZYK

Le premier conseiller faisant
fonctions de président,

Signé

CH. BAUZERAND

Le greffier,

Signé

J. DEREIGNIEAUX

La République mande et ordonne au préfet du Nord, en ce qui le 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme
Le greffier,