

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 1800067

Mme D... E...

Mme Viviane A...
Rapporteur

Mme Alexandra B...
Rapporteur public

Audience du 10 novembre 2020
Décision du 24 novembre 2020

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 8 janvier 2018, 14 février 2020, 18 mars 2020 et 14 mai 2020, Mme F..., représentée par Me C..., demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 100 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 23 mai 2018 et capitalisation des intérêts échus annuellement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens.

Elle soutient que :

- la vallée de l'Arve est fréquemment touchée par des épisodes de pollution marqués notamment par des dépassements des seuils réglementaires fixés, pour les particules fines PM10 et le dioxyde d'azote, par les dispositions du II de l'article R. 221-1 du code de l'environnement ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison du manque de diligence de ses services déconcentrés ainsi que de l'insuffisance des mesures mises en œuvre et du contrôle de leur respect lors de l'épisode de pollution de la fin d'année 2016 ;
- elle est engagée du fait de l'insuffisance du cadre législatif et réglementaire en matière de lutte contre la pollution de l'air pour mettre en œuvre le droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé prévu par l'article L. 220-1 du code de l'environnement, au regard des obligations de résultat découlant des articles 13 et 23 de la directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008, transposés en droit national,

- des obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il existe des présomptions graves, précises et concordantes permettant d'établir le lien de causalité entre la sinusite chronique qu'elle subit depuis 2013, alors qu'elle réside dans la vallée de l'Arve depuis 2010, et la pollution atmosphérique touchant ce secteur ;
 - ses préjudices doivent être évalués ainsi :
 - * incidence professionnelle : 10 000 euros ;
 - * souffrances endurées : 30 000 euros ;
 - * préjudice d'angoisse : 30 000 euros ;
 - * préjudice de contamination : 30 000 euros.

Par des mémoires en défense enregistrés les 6 juin 2019, 18 mars 2020, 21 juillet 2020 et 17 août 2020, le préfet de la Haute-Savoie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- aucune carence fautive n'est établie ;
- le lien de causalité entre les épisodes de pollution et les préjudices allégués n'est pas établi ;
- la prescription quadriennale fait obstacle au versement d'une quelconque indemnité dès lors que la requérante a eu connaissance de l'étendue des risques liés à une exposition à la pollution atmosphérique au plus tard lors de l'adoption du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve le 16 février 2012 ;
- les préjudices allégués ne sont pas établis.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 juin 2019, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'il se joint aux écritures du préfet de la Haute-Savoie.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 février 2020, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- aucune carence fautive n'est établie ;
- le lien de causalité entre les épisodes de pollution et les préjudices allégués n'est pas établi ;
- les préjudices allégués ne sont pas établis.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive n° 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 ;
- 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 A...,
- les conclusions de Mme B...,
- et les observations de Me C... pour Mme E...

Considérant ce qui suit :

1. Mme E..., qui s'est installée à Passy en 2010, souffre d'une sinusite chronique depuis 2013 qu'elle impute à la pollution atmosphérique de la vallée de l'Arve. Elle entend engager la responsabilité de l'Etat en raison de la carence fautive du pouvoir réglementaire et des autorités déconcentrées en matière de lutte contre cette pollution.

Sur la responsabilité de l'Etat :

En ce qui concerne le cadre réglementaire :

S'agissant des obligations résultant de la directive du 21 mai 2008, telles que transposées en droit national :

2. En premier lieu, en vertu de l'article 13 de la directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 et de son annexe XI, les Etats membres doivent notamment veiller, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, d'une part, à ce que les niveaux de particules fines PM10 dans l'air ambiant ne dépassent ni 40 µg/m³ en moyenne par année civile ni 50 µg/m³ par jour plus de 35 fois par année civile, cette obligation étant en vigueur en vertu de textes antérieurs depuis le 1^{er} janvier 2005 et, d'autre part, à ce que les niveaux de dioxyde d'azote ne dépassent pas 40 µg/m³ en moyenne par année civile, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2010. Ces dispositions ont été transposées en droit interne aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement.

3. En deuxième lieu, en vertu de l'article 23 de cette même directive, en cas de dépassement des valeurs limites après le délai prévu à cette fin, les Etats membres doivent établir des plans relatifs à la qualité de l'air prévoyant « *des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible* » et contenant « *au moins les informations énumérées à l'annexe XV de la directive* ». En droit interne, ces dispositions ont été transposées notamment par les articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement, qui prévoient l'adoption d'un plan de protection de l'atmosphère 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 du même code ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être. D'après l'article L. 122-5, ces plans de protection de l'atmosphère ont pour objet de ramener la concentration en polluants dans l'atmosphère à l'intérieur de la zone concernée à un niveau conforme à ces normes. Pour autant, le deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 du même code prévoit la possibilité de ne pas recourir à un plan de protection de l'atmosphère « *lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces* » pour respecter les normes en cause.

4. Il résulte de ces dispositions que lorsque les valeurs limites d'émission de polluants sont dépassées, les autorités nationales doivent établir des plans de protection de l'atmosphère et, le cas échéant, mettre en œuvre d'autres instruments, permettant de ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes en vigueur dans un délai qui soit le plus court

possible. En toute hypothèse, ces plans et instruments doivent, d'une part, comporter l'ensemble des informations prévues à la section A de l'annexe XV de la directive telle que transposée à l'article R. 222-15 du code de l'environnement, et en particulier « *des informations sur toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l'évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l'air (...)* » complétées des « *indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation* », du « *calendrier de leur mise en œuvre* » et de « *l'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est attendue et du délai de réalisation de ces objectifs* » et, d'autre part, démontrer que ces actions permettent que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible.

5. Il résulte de l'instruction que, pour la vallée de l'Arve, un plan de protection de l'atmosphère, comportant notamment des mesures relatives aux installations de combustion, au brûlage des déchets verts, aux émissions industrielles, au chauffage, aux feux d'artifices et aux transports a été adopté le 16 février 2012 afin de réduire les émissions de polluants à des niveaux inférieurs aux valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement. Toutefois, la valeur annuelle moyenne limite de 40 µg/m³, fixée pour le dioxyde d'azote, a été dépassée de manière récurrente entre 2011 et 2016 sur le site des Bossons tandis que la valeur cible de 1 ng/m³, fixée pour le Benzo(a)Pyrène, et la valeur limite de 35 jours par an à 50 µg/m³ de particules fines PM10 ont systématiquement été atteintes, sur cette même période, sur les sites de Passy et de Sallanches. L'Etat ne peut valablement invoquer, de manière générale, les contraintes résultant de la lourdeur et des coûts des investissements à réaliser ou la difficulté à influencer le comportement des citoyens, pour expliquer la persistance des dépassements constatés sur les sites des Bossons, de Passy et de Sallanches. En dépit d'une réduction continue des émissions, cette persistance des dépassements des valeurs limites de trois polluants entre 2010 et 2016, sur des périodes d'ailleurs parfois longues sont de nature à établir que le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve adopté le 16 février 2012 et les moyens dont il prévoit la mise en œuvre sont insuffisants pour empêcher une méconnaissance de ces valeurs limites sur une durée qui serait la plus courte possible. Si le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve du 29 avril 2019 comporte une série de mesures précises et détaillées ainsi que des modélisations crédibles de leur impact permettant d'escompter un respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 dans cette zone d'ici 2022, ce document et les feuilles de route rendues publiques le 13 avril 2008, qui d'ailleurs ne comportent aucune estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est escomptée, ni aucune précision concernant les délais prévus pour la réalisation de ces objectifs, ont été adoptés trop tardivement. Cette situation caractérise une faute de l'Etat dans l'exécution des obligations résultant pour lui des dispositions du code de l'environnement, qui transposent les articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008.

S'agissant des obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

6. 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. (...)* ». Aux termes de l'article 8 de cette convention : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile (...). 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 ».

7. 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.

8. 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 mis en œuvre en matière agricole, industrielle, fiscale, de transport, de logement et de prévention des risques, afin de lutter contre la pollution atmosphérique. Si les mesures successivement adoptées n'ont pas encore permis d'empêcher tout dépassement des seuils de concentration de polluants atmosphériques, il résulte des relevés de l'association ATMO Auvergne-Rhône-Alpes, agréée au titre de l'article L. 221-3 du code de l'environnement, que les efforts fournis ont toutefois permis une amélioration constante de la qualité de l'air dans la vallée de l'Arve depuis 2010. Compte tenu des risques écologiques inhérents à la vie dans une zone urbanisée combinés, en particulier, avec la difficulté de lutter contre une pollution d'origine multifactorielle, voire diffuse, le dépassement des valeurs limites constaté entre 2010 et 2016 et l'insuffisance du plan de protection de l'atmosphère adopté en 2012, ne sauraient suffire à caractériser ni une défaillance notoire des pouvoirs publics dans les actions destinées à protéger ou améliorer la vie des habitants de la vallée de l'Arve, ni une atteinte suffisamment grave à leur droit de vivre dans un environnement sain protégé. Dans ces conditions, Mme E... n'est pas fondée à invoquer une carence de l'Etat à exécuter ses 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 la méconnaissance de l'article L. 220-1 du code de l'environnement :

9. 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 ».*

10. Ces dispositions 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 ainsi pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de pollution atmosphérique. En tout état de cause, compte tenu de ce qui a été dit au point 8, aucune carence notoire de l'Etat dans les actions destinées à contribuer à l'effectivité du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé n'est caractérisée dans le secteur de la vallée de l'Arve.

En ce qui concerne la gestion du pic de pollution de 2016 par les services déconcentrés de l'Etat :

11. En vertu des articles L. 221-6 et L. 223-1 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 préfet en informe immédiatement le public 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.

12. L'article 11 de l'arrêté inter-préfectoral du 1^{er} décembre 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant pour les départements de la région Rhône-Alpes liste, en fonction de trois niveaux d'alerte, les mesures devant être mises en œuvre de manière automatique pour réduire les émissions de polluants et celles dont la mise en œuvre doit se traduire par un arrêté préfectoral spécifique. Au titre des mesures automatiques, le préfet de département doit notamment, lorsque le seuil d'alerte N1 est atteint, faire réduire les émissions des établissements industriels, abaisser de 20 km/h la vitesse maximale autorisée lorsque celle-ci dépasse 70 km/h et faire procéder au renforcement des contrôles de vitesses et de pollution des véhicules. Au nombre des mesures non-automatiques activées en cas d'atteinte du seuil d'alerte N3 figure notamment les restrictions de circulation et le renforcement de l'abaissement des vitesses. En vertu de l'article 4 du même arrêté inter-préfectoral, en ce qui concerne les particules fines PM10, le niveau d'alerte N3 est atteint sur persistance lorsqu'une concentration de 80 µg/m³ a été constaté par modalisation de J-4 à J-1 et qu'une concentration de 80 µg/m³ est constatée ou prévue le jour J et pour J+1. Par ailleurs, l'arrêté inter-préfectoral n° 155bis du 18 juillet 2014 prévoit que si les émissions de particules fines PM 10 dépassent, dans la vallée de l'Arve, la concentration de 80 µg/m³, le préfet de la Haute-Savoie peut, après concertation avec le préfet de la Savoie, interdire la circulation des poids lourds inférieurs ou égal à la norme Euro I ainsi que le transit des poids lourds de norme Euro III en transit via le tunnel du Mont-Blanc.

13. Mme E... soutient que les mesures mises en œuvre par le préfet de la Haute-Savoie lors de l'épisode de pollution atmosphérique qui a touché la vallée de l'Arve à la fin de l'année 2016 étaient tardives et insuffisantes. Il résulte de l'instruction que le seuil d'information et de recommandation défini pour les particules fines PM 10 a été atteint les 23 et 24 novembre 2016 puis, de manière continue, à compter du 30 novembre suivant. Alors que la vitesse a été limitée du 1^{er} novembre au 31 mars à 110 km/h sur les autoroutes A410 et A40 entre respectivement le col d'Evires et Scientrier, d'une part, et Annemasse et le Fayet, d'autre part, et limitée à 90 km/h sur la route reliant Bonneville à Marignier, le préfet de la Haute-Savoie a mis en œuvre les mesures d'information et de recommandation prévues par l'article L. 221-6 du code de l'environnement, dès le 30 novembre 2016. En outre, dès le déclenchement du niveau d'alerte N1 le 2 décembre 2016, les mesures automatiques imposées par ce seuil ont été mises en œuvre, en particulier celles tenant à la réduction de l'activité de la société SGL Carbon, au renforcement des contrôles de vitesse sur le réseau autoroutier et à l'abaissement de 20 km/h de la limitation de vitesse sur le réseau départemental. Par ailleurs, alors que le seuil d'alerte N3 a été atteint les 9 et 19 décembre 2016, il a, par arrêtés du 12 décembre 2016, mis en place une circulation alternée des poids lourds de plus de 7,5 tonnes inférieurs à la norme Euro III entre Magland et Vallorcine, reporté les opérations de séchage du bois à l'aide des chaudières à bois et arrêté les installations de combustion de biomasse aux fins de chauffage des ateliers lorsque des

moyens alternatifs existaient. Il ne résulte pas de l'instruction que les services de l'Etat aient mis en œuvre des moyens insuffisants pour contrôler la bonne exécution des mesures ainsi édictées. Enfin, la concentration de 80 µg/m³ de particules fines PM10 a été constatée dans la vallée de l'Arve du 5 au 8 décembre, le 13 décembre puis du 15 au 19 décembre 2016, sans que le préfet de la Haute-Savoie n'interdise la circulation des poids lourds de classe Euro III en transit via le tunnel du Mont-Blanc et la circulation locale des poids lourds de classe Euro I, comme l'arrêté inter-préfectoral du 18 juillet 2014 le lui permettait. Toutefois, il résulte de l'instruction que la première mesure aurait été de nature à reporter le trafic international sur des axes de circulation situés dans des secteurs eux-mêmes soumis à une alerte pollution. En outre, les périodes concernées suivant de seulement trois et quatre jours le déclenchement des mesures automatiques et non-automatiques mises en œuvre les 2 et 12 décembre 2016, le préfet de la Haute-Savoie a pu, sans inertie fautive, estimer que les effets positifs de ces mesures ne s'étaient pas encore faits pleinement ressentir. Dans ces conditions, la persistance de l'épisode de pollution durant un mois, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elle était prévisible au vu des données transmises par l'association ATMO Rhône-Alpes, seule agréée pour la surveillance de la qualité de l'air dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, n'est pas de nature à caractériser une carence et une inertie fautive du préfet de la Haute-Savoie dans la mise en œuvre des pouvoirs qu'il détient au titre de la qualité de l'air.

Sur le lien de causalité :

14. Mme E... soutient que la sinusite chronique qu'elle a contracté trois ans après son installation à Passy en 2010 et qui s'intensifie à chaque pic de pollution, est imputable à la pollution atmosphérique constatée dans la vallée de l'Arve. Par les pièces médicales qu'elle produit, Mme E... n'établit pas de corrélation entre, d'une part, le nombre des dépassements des seuils de particules fines PM10 et de Benzo(a)Pyrène liés à la faute retenue au point 5, qui a régulièrement diminué depuis 2010, et, d'autre part, le nombre croissant des épisodes de sinusite qu'elle a subis. Compte tenu des consultations médicales dont elle justifie, qui ne correspondent pas forcément aux pics de concentration en polluants, Mme E... n'établit pas davantage que l'intensité de ses crises est directement liée à ces dépassements des valeurs limites. Par ailleurs, s'il résulte de l'instruction, et notamment des études scientifiques produites par la requérante, que l'exposition à une pollution atmosphérique augmente les risques de développement de cancers et de dégradation des fonctions pulmonaires et cardiaques, il n'est toutefois pas établi que le dépassement ponctuel et modéré des seuils de concentration de polluants fixés par l'article R. 221-1 du code de l'environnement est de nature à favoriser la contraction ou l'aggravation de pathologies. A cet égard, l'étude Pollux, réalisée par une équipe de l'Assistance publique des Hôpitaux de Paris, a notamment démontré que si le nombre de diagnostics d'asthme augmentait en fonction de la concentration en particules ultrafines PM2,5 jusqu'au seuil de 25 µg/m³, tel n'était plus le cas au-delà de celui-ci. Ainsi, ni les études scientifiques ni les éléments médicaux produits par la requérante ne permettent d'établir une corrélation entre les dépassements de plus en plus réduits de la valeur limite annuelle de particules fines PM10 fixée à 35 jours de concentration supérieure à 50 µg/m³ et de la valeur annuelle moyenne de 1 mg/m³ fixée pour le Benzo(a)Pyrène enregistrés à Passy, d'une part, et l'apparition et l'évolution de la sinusite de Mme E..., d'autre part.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par Mme E... doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

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

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme F... et au ministre de la transition écologique et solidaire.
Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Savoie et au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2020, à laquelle siégeaient :
M. Sogno, président,
Mme Barriol, premier conseiller,
Mme A..., conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 novembre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

V. A...

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique 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 de la présente décision.