

PRÉFET DU NORD

Préfecture du Nord
Direction de la coordination et
des Politiques
Interministérielles
Service juridique mutualisé
Service juridique

Affaire suivie par :
[REDACTED]

Tél : [REDACTED]
Fax: 03 20 40 54 27
[REDACTED]

Lille, le **16 AOÛT 2018**

Le préfet du Nord

A

Monsieur le président
du Tribunal administratif
5, rue Geoffroy Saint Hilaire
CS 62039
59014 LILLE CEDEX

Objet : Affaire n°1709919-5 – Madame Sandrine ROUSSEAU c/ Le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
Réf : DREAL – Rousseau

MEMOIRE EN DEFENSE

Pour : Le Préfet du Nord

Contre : Madame Sandrine ROUSSEAU
[REDACTED]

59000 LILLE

Vous m'avez transmis la requête introductive d'instance n°1709919-5, déposée par Madame Sandrine ROUSSEAU devant votre tribunal contre ma décision implicite de rejet en date du 21 septembre 2017, par laquelle elle vous demande de :

- déclarer l'État responsable de son préjudice ;
- condamner l'État au paiement de la somme de 80 000 euros ;
- condamner l'État aux dépens.

J'ai l'honneur de vous faire part de mes observations sur cette procédure.

LES FAITS

Madame Sandrine ROUSSEAU, qui réside à Lille, se plaint de sinusites chroniques. Elle estime que la pollution de l'agglomération lilloise est la cause de son état de santé.

Elle attribue notamment aux pics de pollution recensés dans la région Hauts-de-France en fin d'année 2016 le déclenchement de ses pathologies respiratoires.

Elle a par conséquent adressé à l'Etat, par courrier en date du 19 juillet 2017 reçu le 20 juillet 2017, une demande tendant à l'indemnisation du préjudice allégué.

En l'absence de réponse expresse notifiée à l'intéressée, ainsi que le lui indiquait l'accusé de réception du 25 juillet 2017, une décision implicite de rejet est acquise le 21 septembre 2017.

Par sa requête, Mme Sandrine ROUSSEAU vous demande la condamnation de l'État à lui verser la somme totale de 83 000 € au titre du préjudice de souffrance, du préjudice d'angoisse et du préjudice de contamination allégués et des dispositions du code de justice administrative.

DISCUSSION

I) A titre principal, sur l'absence de responsabilité de l'État

La requérante tente d'engager la responsabilité de l'État en raison d'une prétendue carence fautive dans la gestion de la pollution atmosphérique et dans celles des pics de pollution. Ces critiques ne sont pas fondées.

I.A) Sur l'absence de carence fautive des services déconcentrés de l'État

A. Sur la prétendue responsabilité de l'État

L'article L.220-1 du code de l'environnement dispose que « L'État 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. »

Le Conseil d'État, par un arrêt du 10 juin 2015 (n° 369428), est venu préciser les obligations de l'État concernant la lutte contre la pollution atmosphérique.

Cet arrêt indique notamment en ses points 3 et 4 :

« 3. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, l'article 13 de 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 impose aux Etats de veiller à ce que la concentration de certains polluants atmosphériques ne dépasse pas des valeurs limites qu'elle définit ; que si un État peut être mis en cause, de façon globale, en cas de dépassement de ces valeurs, l'obligation ainsi édictée n'impose pas que chacun des outils déployés par les différents autorités et organismes compétents au sein de cet État permette, à lui-seul, le respect de ces valeurs limites ; que, d'autre part, il résulte des dispositions citées ci-dessus que les plans de protection de l'atmosphère ne constituent que l'un des divers instruments dont dispose l'administration pour ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes de qualité de l'air définies aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, les actions qu'ils prévoient s'opérant sans préjudice des mesures pouvant être prises à un autre titre, le cas échéant au niveau national, ou par des acteurs privés ; que, par suite, en jugeant, pour se prononcer sur la légalité des décisions de refus opposées à la demande faite par l'association requérante de " prendre toute mesure utile pour appliquer le plan de protection de l'atmosphère du 7 juillet 2006 de la région d'Ile-de-France afin de faire respecter les valeurs limites des émissions de particules fines (PM10) et de dioxyde d'azote (NO2) ", qu'il résultait des dispositions citées aux points 1 et 2 que, pour atteindre les objectifs de respect des valeurs limites réglementaires à ne pas dépasser aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des substances polluantes contenues dans l'atmosphère sur la santé humaine ou sur l'environnement, les préfets chargés de la mise en œuvre du plan étaient soumis à une obligation de moyens et non de résultat, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit.

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions citées au point 2 que les plans de protection de l'atmosphère rassemblent les informations nécessaires à leur établissement, fixent des objectifs à atteindre et énumèrent les principales mesures préventives et correctives susceptibles d'être mises en oeuvre par les différentes autorités compétentes à l'intérieur du périmètre délimité par le plan pour réduire les émissions polluantes ; qu'en particulier des articles R. 222-18 et R. 222-32 du code laissent à ces autorités, y compris en cas de dépassement des valeurs limites, un large pouvoir d'appréciation pour déterminer, en fonction des circonstances locales et compte tenu de l'ensemble des contraintes qu'il leur appartient de prendre en considération, les actions appropriées à mettre en oeuvre ; qu'il en résulte qu'en jugeant que l'association requérante n'établissait pas, en se bornant à affirmer que les mesures réglementaires adoptées par l'Etat au niveau régional et national en application de ce plan de protection de l'atmosphère auraient été insuffisantes pour en atteindre les objectifs au regard de l'obligation de moyen pesant sur l'administration, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ; que son arrêt, qui est suffisamment motivé, est exempt sur ce point de toute dénaturation ».

Dès lors, l'État est dans la présente affaire soumis à une obligation de moyens.

De plus, en cas de responsabilités partagées comme c'est le cas concernant la qualité de l'air, celle de l'État ne peut être retenue dès lors qu'il a utilisé les outils réglementaires, mais également incitatifs, à sa disposition et qu'il a accompagné les autres acteurs concernant la lutte contre la pollution de l'air (CAA, 13 février 2015, n° 13MA03723).

B. Concernant les mesures pérennes mises en place pour la qualité de l'air

Madame ROUSSEAU soutient que l'État n'a pas mis en place de dispositif efficace pour enrayer le phénomène de pollution atmosphérique dans l'agglomération lilloise et dans les Hauts-de-France.

Cette affirmation manque en fait.

On trouve en région Hauts-de-France de nombreuses initiatives dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'air, initiatives soutenues et accompagnées par les services et opérateurs de l'État. Deux plans de protection de l'atmosphère (PPA) ont été adoptés en Hauts-de-France, sur les territoires de l'agglomération creilloise et du Nord-Pas-de-Calais. Ces documents prévoient des actions réglementaires et des actions d'accompagnement à destination des collectivités, des administrations, des entreprises et des particuliers, ainsi que des études en faveur de la qualité de l'air.

En parallèle, le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) du Nord Pas-de-Calais, approuvé le 24 octobre 2012, contribue également à l'amélioration de la qualité de l'air.

1) Le plan de protection de l'atmosphère interdépartemental du Nord-Pas-de-Calais approuvé le 27 mars 2014

Dès le 26 février 2007, soit trois ans avant le début de la période évoquée par Mme ROUSSEAU, le plan de protection de l'atmosphère de Lille était approuvé par arrêté préfectoral.

Celui-ci a été remplacé par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) interdépartemental du Nord-Pas-de-Calais, approuvé le 27 mars 2014 par les préfets du Nord et du Pas-de-Calais sur le fondement de l'article L.222-4 du code de l'environnement ainsi rédigé :

« 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. (...) »

L'article L.222-5 dudit code précise les objectifs du PPA :

« 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. (...) »

Le PPA du Nord-Pas-de-Calais comprend des éléments relatifs aux épisodes de pollution de l'air, conformément à l'article R.222-19 du code de l'environnement :

« Le plan de protection de l'atmosphère définit, conformément aux dispositions des articles R. 223-1 à R. 223-4, les modalités de déclenchement de la procédure d'alerte prévue à l'article L. 223-1. Il inclut notamment les indications suivantes :

1° Les principales mesures d'urgence concernant les sources fixes et mobiles susceptibles d'être prises et l'estimation de leur impact prévisible ;

2° La fréquence prévisible des déclenchements de la procédure d'alerte ;

3° Les conditions dans lesquelles les exploitants des sources fixes sont informés, le cas échéant par voie de notification, du début et de la fin de la mise en application des mesures d'alerte ;

4° Les conditions d'information du public sur le début et la fin de la mise en application des mesures qui lui sont directement applicables. »

Cf. sur ce point l'action réglementaire n° 13 du PPA Nord-Pas-de-Calais approuvé le 27 mars 2014.

En vertu de l'article L.222-6 du code de l'environnement, qui dispose que « Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique », un arrêté interpréfectoral de mise en œuvre du PPA du Nord-Pas-de-Calais a été pris 1^{er} juillet 2014 et complété le 28 janvier 2016 (pièce n°1).

L'ensemble de ce dispositif, intégralement consultable sur le site internet¹ de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), constitue un plan d'action destiné à réduire les polluants atmosphériques émis au niveau régional afin de contribuer à la restauration de la qualité de l'air et à la santé des populations.

Il comprend :

- des informations et outils pour permettre à chacun d'agir en connaissance de cause dans ses choix tant au niveau individuel que collectif ;
- des mesures de promotion des pratiques vertueuses pour la qualité de l'air et la santé ;
- des mesures obligatoires pour que chaque secteur émetteur contribue à la réduction des émissions à la hauteur de ses contributions afin d'atteindre les objectifs du PPA.

Le bilan du PPA va être réalisé en 2019.

Je peux citer, dès à présent, des mesures qui rencontrent un vif succès et dont le bilan est indéniablement positif. Il est important de souligner ici que l'objectif premier est que l'ensemble des acteurs se saisissent de la problématique. Toutes les actions ne relèvent donc pas de l'initiative de l'État.

Dans le domaine des transports :

- la baisse des vitesses sur autoroute aux abords de la métropole lilloise (arrêté préfectoral du 13 juillet 2011), dans le bassin minier (A21) (arrêté préfectoral du 16 juin 2014 n°P14-04) et le dunkerquois (A16) (arrêté préfectoral du 21 novembre 2014 n°P14-08) (pièce n°2) ;
- La mobilisation autour de la « charte CO₂ les transporteurs s'engagent », prévue par la mesure d'accompagnement n° 1 du PPA, rencontre un succès certain auprès des transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs. Les gains annuels estimés suite à la mise en œuvre des **130 chartes conclues à ce stade** s'élèvent à 9079 tonnes équivalent CO₂ évitées ;
- en application de l'action réglementaire n° 5 définie par le PPA, la mise en œuvre obligatoire des plans de déplacements pour les entreprises de plus de 250 salariés en zones d'activités ou de plus de 500 hors zones d'activités (PDE), les administrations de plus de 250 agents (PDA) et les établissements scolaires de plus de 250 élèves (PDES), qui permettent de diminuer la part des déplacements en voiture au profit de modes de déplacements doux.
L'obligation de réaliser un PDE concerne 259 assujettis dans le Nord et le Pas-de-Calais, dont les démarches devaient commencer au plus tard le 1^{er} janvier 2016, pour s'achever par la mise en œuvre effective du PDE au plus tard le 1^{er} septembre 2017 (arrêté inter-préfectoral de mise en œuvre du PPA du Nord-pas-de-Calais du 1er juillet 2014).
Dans un premier temps, les services déconcentrés de l'Etat ont accompagné les entreprises, par la diffusion d'informations de sensibilisation (pièce n°3).

1 <https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Le-Plan-de-Protection-de-l-Atmosphere-interdepartemental-du-Nord-Pas-de-Calais>

Puis une phase de contrôle administratif a été engagée en décembre 2017. Ce contrôle a conduit à la mise en demeure de neuf entreprises en mai 2018. Les entreprises disposent d'un délai de six mois pour réaliser et transmettre le PDE. Celles qui ne respecteraient pas cette mise en demeure s'exposeraient aux sanctions prévues par le code de l'environnement (pour un exemple, pièce n°4).

- la mise en service de la plate-forme de covoiturage² développée par le syndicat mixte intermodal régional de transports (SMIRT), qui permet aux zones d'activités les plus importantes de proposer une offre de covoiturage à leurs salariés, répondant à l'action réglementaire n° 6 du PPA.

Dans le secteur industriel, le PPA a permis d'améliorer la connaissance et la surveillance des émissions, en abaissant le seuil de déclaration et en instaurant une surveillance continue et régulière pour 68 établissements prioritaires. En parallèle, la DREAL a mandaté des laboratoires indépendants pour réaliser 242 contrôles inopinés en 2017 sur les rejets atmosphériques des établissements ICPE présentant le plus d'enjeux. Ces contrôles s'ajoutaient aux visites d'inspection (pièce n°5, page 32).

Un travail de communication important a également été mené sur l'interdiction du brûlage à l'air libre des déchets verts tant à destination des usagers que des maires, la sanction du non-respect de cette interdiction relevant des pouvoirs de police du maire (pièce n°6).

De la même manière, des outils ont été mis en place à destination des collectivités :

- un guide « agir pour la qualité de l'air, le rôle des collectivités » a été publié par le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer en juillet 2016 (pièce n°7).
- un guide « aide à la prise en compte de la qualité de l'air dans la planification d'urbanisme et des transports : zoom en Nord et Pas-de-Calais sur PLU(i) et PDU » a été publié par la DREAL Hauts-de-France en avril 2016 (pièce n°8).

Au-delà de ces actions spécifiquement ciblées sur la qualité de l'air, les actions visant la rénovation énergétique des logements contribuent également très directement à la réduction des émissions de polluants atmosphériques.

En cela, l'impact positif du schéma régional du climat de l'air et de l'énergie Nord Pas-de-Calais n'est pas à négliger.

2) Le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie du Nord Pas-de-Calais, approuvé le 24 octobre 2012

La mise en œuvre de ce schéma contribue à l'amélioration de la qualité de l'air. En effet, si certaines mesures y contribuent directement (par exemple mesure Air4 : veiller au respect de l'interdiction de brûlage des déchets à l'air libre), bon nombre des mesures prévues par le SRCAE contribuent indirectement à la qualité de l'air. A titre d'exemple, la réhabilitation énergétique des logements et des bâtiments publics (mesure BAT1 et BAT2) permet d'améliorer leurs performances, diminuant ainsi leur consommation énergétique, et par conséquent la pollution induite pour les chauffer³.

En agissant sur l'aménagement du territoire, sur la place des transports en commun ou sur le développement des énergies renouvelable à divers degrés, le SRCAE contribue fortement à la lutte contre la pollution.

Le bilan du SRCAE du Nord-Pas-de-Calais a été réalisé conjointement à celui du SRCAE de Picardie en septembre 2017 (pièce n°9).

Une fois encore, l'action de l'État en faveur des autres acteurs est importante : par exemple, dans le secteur agricole, l'action Certiphyto (certificat individuel produits phytopharmaceutiques) produit des résultats positifs : 119 sessions de formation ont permis à 1784 bénéficiaires de se voir proposer une action de formation à l'utilisation de produits phytosanitaires dans de bonnes conditions, tout en respectant l'environnement (page 47 du bilan du SRCAE).

2 <https://www.passpasscovoiturage.fr/>

3 SRCAE Nord-Pas-de-Calais consultable en suivant le lien : <https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-srcae-npdc-nov2012.pdf>

Par conséquent, il est indéniable que les services déconcentrés de l'État utilisent tous les moyens à leur disposition afin d'agir pour la qualité de l'air, soit en mettant en place et en veillant au respect de dispositions réglementaires, soit en sensibilisant et en accompagnant les autres acteurs co-responsables de la qualité de l'air (collectivités territoriales, entreprises ou particuliers).

B. Concernant la gestion des épisodes de pollution atmosphérique par les services déconcentrés de l'État

Je note que si la requérante effectue un historique succinct de la qualité de l'air et du nombre d'épisodes de pollution depuis 2010, c'est concernant précisément la gestion des épisodes de pollution de novembre et décembre 2016 qu'elle reproche aux services déconcentrés de l'État une prétendue carence fautive.

Je rappellerai le cadre juridique des épisodes de pollution atmosphérique et l'application qui en a été faite localement.

L'article L.223-1 du code de l'environnement dispose :

« 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 1er 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. (...) »

L'article R.223-2 du code de l'environnement précise :

« Dans chaque agglomération ou zone surveillée, un arrêté du préfet, compatible avec le plan de protection de l'atmosphère, s'il existe, définit des mesures d'urgence susceptibles d'être prises en application de l'article L. 223-1. Ces mesures sont adaptées à la nature et à l'ampleur de l'épisode de pollution et peuvent être progressives. (...) »

A la période de fin 2016 à laquelle s'attache la requérante, était en vigueur l'arrêté interpréfectoral 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 (pièce n°10), pris en application de l'article R.223-2 du code de l'environnement précité et de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 (NOR : DEVR1400449A), ce dernier découlant lui-même de l'article R.223-1 du code de l'environnement. Cet arrêté du 27 octobre 2015 a abrogé en son article 48 l'arrêté interpréfectoral du 3 août 2005 relatif à la procédure d'information et d'alerte du public en cas de pointe de pollution atmosphérique en région Nord – Pas-de-Calais et son arrêté modificatif du 26 janvier 2012 : je souligne la continuité de l'action de l'Etat, bien loin de la carence alléguée.

1) Sur les prescriptions prétendument insuffisantes

a) L'identification des pics de pollution dans l'agglomération lilloise

Il convient de préciser ici que la requérante fait une lecture erronée des éléments dont elle dispose. Elle présente sur le même plan des éléments relevant d'échelles territoriales différentes.

- **Sur la caractérisation des épisodes de pollution :**

- Les seuils :

Tous les épisodes de pollution entre le 30 novembre 2016 et le 31 décembre 2016 concernaient les particules en suspension (PM10), définies par l'article R.221-1 I 15° du code de l'environnement comme « les particules passant dans un orifice d'entrée calibré dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'environnement, avec un rendement de séparation de 50 % pour un diamètre aérodynamique de 10 µm ».

En application dudit article R.221-1, le seuil d'information et de recommandation pour les particules « PM10 » est de 50 microgrammes par mètre cube en moyenne journalière.

Le seuil d'alerte est quant à lui fixé à 80 microgrammes par mètre cube en moyenne journalière.

L'article 6 de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant dispose que :

« (...) 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 (...) »

Cette disposition est reprise à l'article 4 de l'arrêté interpréfectoral 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.

La définition de la persistance d'un épisode de pollution aux particules PM10 est ainsi posée par l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 : « épisode de pollution aux particules PM10 caractérisé par un constat du dépassement de seuil d'information et de recommandation (modélisation intégrant les données des stations de fond) durant deux jours consécutifs et prévision de dépassement du seuil d'information et de recommandation pour le jour même et le lendemain ». Cette définition est reprise à l'article 2 de l'arrêté interpréfectoral du 27 octobre 2015.

o La caractérisation des épisodes de pollution :

Conformément à l'article 6 de l'arrêté interpréfectoral du 27 octobre 2015, la caractérisation d'un épisode de pollution est réalisée par l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais, agréée par l'arrêté ministériel du 7 juillet 2013 pour la surveillance de la qualité de l'air en région Nord-Pas-de-Calais.

Cet agrément a été renouvelé par arrêté du 13 décembre 2016 portant agrément de l'association de surveillance de la qualité de l'air de la région Hauts-de-France (pièce n°11).

C'est donc à juste titre que je me suis fondé sur les données communiquées par ATMO lors des épisodes de pollutions concernés.

Il est à noter qu'ATMO Nord-Pas-de-Calais, qui a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec ATMO Picardie pour devenir ATMO Hauts-de-France, participe notamment à la réalisation de la plateforme ESERALDA et fourni les données que la requérante me reproche aujourd'hui d'avoir prétendument ignorées (source : ESERALDA⁴).

o La mise en œuvre des procédures :

La procédure d'information et de recommandation est mise en œuvre par l'association ATMO Nord-Pas-de-Calais, conformément aux dispositions de l'article 14 de l'arrêté interpréfectoral du 27 octobre 2015, pris en application de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 dont l'article 8 prévoit que « (...) Le préfet peut confier à l'organisme agréé de surveillance de la qualité de l'air la diffusion de ces informations. Les modalités de cette diffusion sont définies par arrêté préfectoral ou interpréfectoral (...) ».

La procédure d'alerte est quant à elle mise en œuvre par le préfet de département et/ou par le préfet de zone de défense et de sécurité en application de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014.

• **Sur la situation fin 2016 en région Hauts-de-France**

Je précise que si les rapports d'ATMO indiquent que la région Hauts-de-France a connu un certain nombre d'épisodes de pollutions par an, cela ne signifie pas que l'intégralité du territoire régional ait été exposé de la même manière à la pollution.

En 2016, ainsi que je le précisais précédemment, c'est l'arrêté interpréfectoral du 27 octobre 2015 qui s'appliquait sur le territoire du Nord et du Pas-de-Calais. Si le bilan de la qualité de l'air publié par ATMO Hauts-de-France en juillet 2017 (pièce n°19) concerne l'ensemble de la nouvelle région, soit cinq départements, seules les données concernant le Nord et le Pas-de-Calais sont à prendre en compte dans le présent cas pour apprécier la correcte application des dispositions prévues par cet arrêté.

4 Plateforme ESERALDA – rubrique « présentation du projet : pourquoi, par qui ? - <http://www.eseralda-web.fr/index.php?rubrique=accueil&article=index&ancre=pourquoi>

Les jours pour lesquels le seuil d'alerte a été dépassé dans la région Hauts-de-France concernaient uniquement le département de l'Oise (Creil). Le préfet de l'Oise a alors pris les arrêtés préfectoraux nécessaires (pièce n°12).

Le seuil d'alerte n'a jamais été dépassé à cette période sur le département du Nord et le département du Pas-de-Calais.

La procédure d'information et de recommandation a été déclenchée et mise en œuvre par ATMO pour chacun de ces épisodes.

Le 30 novembre 2016, conformément aux prévisions d'ATMO Nord-Pas-de-Calais, le seuil d'information et de recommandation a été dépassé dans le Nord et le Pas-de-Calais (pièce n°13).

Le 5 décembre 2016, le seuil d'information et de recommandation est à nouveau dépassé. Les prévisions annoncent alors que le seuil sera à nouveau dépassé le 6 et le 7 décembre (pièce n°14), mais il ne sera finalement dépassé que le 6 (pièce n°20). Cet épisode a donc duré deux jours pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais, sans que le niveau d'alerte ne soit atteint.

Toutefois, cet épisode de pollution concernant aussi le reste des Hauts-de-France (Aisne, Oise et Somme en niveau d'information et de recommandation depuis le 5 décembre), le niveau d'alerte, au regard des prévisions d'ATMO pour le 8 décembre et du critère de persistance défini supra, devait être appliqué à compter du 8 décembre dans l'Oise et la Somme. Le préfet de zone de défense et de sécurité Nord a donc pris un arrêté portant application de mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution atmosphérique sur la population dans la région Hauts-de-France le 7 décembre 2016 (pièce n°15). (In fine, seul le département de l'Oise a dépassé le niveau d'alerte les 8 et 9 décembre : pièce n° 21.)

Enfin, de la même manière, un épisode de pollution débute le 17 décembre 2016. Cet épisode va perdurer jusqu'au 20 décembre dans le Nord et le Pas-de-Calais (pièce n°16).

Au regard du critère de persistance, le niveau d'alerte devait être appliqué à compter du 20 décembre 2016. Le préfet de zone de défense et de sécurité Nord a pris un arrêté 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 le 19 décembre 2016 (pièce n°17).

Les arrêtés pris lors de ces deux épisodes de pollution sont fondés sur le critère de persistance de l'épisode de pollution sur plusieurs départements de la région. Ils ne sont pas tardifs.

- **Sur l'agglomération lilloise en particulier :**

Concernant l'agglomération lilloise où habite madame ROUSSEAU, et les épisodes de pollution de fin 2016, les faits sont les suivants.

L'indice ATMO pour l'agglomération lilloise était de (pièce n°18) :

- 8 le 30 novembre, le 5 décembre et le 17 décembre 2016 ;
- 7 le 6 décembre, et les 18 et 19 décembre 2016 (source : ATMO Hauts-de-France⁵).

En application de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 22 juillet 2004 relatif aux indices de la qualité de l'air « *L'indice ATMO est le résultat agrégé de la surveillance de quatre polluants. Il est égal au plus grand des quatre sous-indices de ces substances polluantes définis aux points a à d ci-dessous. (...)* »

Le plus grand des quatre sous-indices, pour chacune de ces journées, est le sous-indice relatif aux particules (poussières PM10).

L'annexe IV de l'arrêté ministériel du 22 juillet 2004 précité dispose que : « *Pour la journée de référence et pour chaque station fixe sélectionnée conformément à l'article 5 du présent arrêté, l'association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air calcule la concentration moyenne journalière de particules de diamètre aérodynamique inférieure à 10 micromètres.*

Le sous-indice relatif aux particules est une fonction de la moyenne de ces concentrations moyennes, selon le tableau ci-dessous (...) »

5 ATMO Hauts-de-France – rubrique « Historique de l'indice ATMO » - <http://www.atmo-hdf.fr/acceder-aux-donnees/historique-des-indices-de-l-air.html>

L'indice 7 correspond à une concentration moyenne journalière de particules de diamètre aérodynamique inférieur à 10 micromètres comprise entre 42 et 49 microgrammes par mètre cube.

L'indice 8 correspond à une concentration moyenne journalière desdites particules comprise entre 50 et 64 microgrammes par mètre cube.

En application de l'article R.221-1 du code de l'environnement, le seuil d'information et de recommandation pour les particules « PM10 » est de 50 microgrammes par mètre cube en moyenne journalière. Le seuil d'alerte est quant à lui fixé à 80 microgrammes par mètre cube en moyenne journalière.

Le territoire de l'agglomération lilloise n'a donc dépassé le seuil d'information et de recommandation que 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 jamais été franchi fin 2016 dans l'agglomération lilloise.

b) Les prétendues tardiveté et inadéquation des mesures prises lors de l'épisode de pollution de fin 2016.

Ainsi que je le soulignais précédemment, les arrêtés préfectoraux des 7 et 19 décembre 2016 avaient pour objet de mettre en œuvre la procédure d'alerte pour persistance de l'épisode de pollution.

- **Sur la prétendue tardiveté des mesures**

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, la persistance se définit par un « *constat du dépassement de seuil d'information et de recommandation (modélisation intégrant les données des stations de fond) durant deux jours consécutifs et prévision de dépassement du seuil d'information et de recommandation pour le jour même et le lendemain* » (article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 et article 2 de l'arrêté interpréfectoral du 27 octobre 2015).

Les arrêtés préfectoraux susvisés ne sont pas tardifs : ils ont été signés dès que le critère de persistance a été atteint au sein des Hauts-de-France.

L'affirmation de la requérante manque en fait.

- **Sur la prétendue inadéquation des mesures**

La requérante soutient que les mesures prises dans le cadre des arrêtés préfectoraux sont « *manifestement insuffisantes* ».

Elle ne démontre pourtant pas pour quelles raisons ces mesures auraient été inadéquates à la situation. Ses affirmations ne sont pas assorties d'éléments vous permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Les épisodes de pollution ayant touché la région des Hauts de France étaient dus aux particules (PM10). Or, selon le bilan annuel dressé par ATMO au titre de l'année 2016, les émissions de PM10 sont dues pour :

- 31 % au secteur de l'industrie, des déchets, de l'énergie et de la construction ;
- 27 % au secteur agricole et aux autres sources ;
- 23 % au secteur résidentiel et tertiaire ;
- 19 % au secteur des transports (pièce n°19, page 3).

Les mesures prises lors des épisodes de pollution de fin 2016 ont concerné chacun de ces secteurs.

La surveillance et l'encadrement des émissions du secteur de l'industrie aboutit au classement des industries polluantes en tant qu'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), notamment au titre des « *activités relevant de la directive sur les émissions industrielles* » (rubrique 3000 de la nomenclature des ICPE).

Dès lors, la mesure imposant « *la mise en œuvre des prescriptions particulières fixées dans les autorisations d'exploitation des ICPE* » (articles 2 des arrêtés du préfet de zone des 7 et 19 décembre 2016) a permis de

réduire la pollution induite par les entreprises les plus polluantes du secteur le plus contributeur à l'émission de particules « PM10. »

L'interdiction du brûlage des sous-produits agricoles et l'interdiction totale de la pratique du brûlage en secteur résidentiel et tertiaire (articles 3 et 4 des arrêtés du préfet de zone des 7 et 19 décembre 2016) sont également appropriés, les brûlages entraînant une combustion incomplète, source d'émission de particules « PM10. »

Enfin, les mesures de réduction de la vitesse, qui concernent le secteur des transports (article 1 des arrêtés du préfet de zone des 7 et 19 décembre 2016), permettent de diminuer les émissions de particules : la synthèse de l'étude menée par l'ADEME « *impacts des limitations de vitesses sur la qualité de l'air, le climat, l'énergie et le bruit* » de février 2014 démontre en effet une diminution de l'émission de particules en cas de diminution de la vitesse sur les voies rapides⁶.

Les mesures mises en place étaient donc particulièrement adaptées aux épisodes de pollution aux particules de fin décembre 2016 sur la région des Hauts-de-France.

D'ailleurs, je constate que suite à l'arrêté préfectoral du 7 décembre 2016 qui a commencé à s'appliquer le 7 décembre à 18h00 :

- le 8 décembre, l'épisode de pollution était terminé dans le Nord et le Pas-de-Calais, dans l'Aisne et dans la Somme, aucun dépassement de seuil n'ayant été constaté ;
- le 10 décembre, il était terminé dans l'Oise, département le plus touché (seul à avoir dépassé le seuil d'alerte) (pièces n° 20 et 21).

De la même manière, suite à l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2016, dont l'application débutait le 20 décembre à minuit, l'épisode de pollution prenait fin dans le Nord-Pas-de-Calais le 21 décembre (pièce n°22).

L'efficacité des mesures mises en place n'est donc pas critiquable.

Par conséquent, il ne peut être reproché à l'Etat une quelconque faute ou carence fautive concernant la gestion des épisodes de pollution qu'a connus la région Hauts-de-France fin 2016. Ce moyen sera écarté.

2) Sur la mise en œuvre et le contrôle prétendument insuffisants

Concernant la mise en œuvre et le contrôle des mesures prises dans mes arrêtés successifs, la requérante affirme « *force est de constater qu'en pratique, aucun élément ne permet d'étayer la réalité d'un quelconque contrôle des mesures prévues par les arrêtés et de l'ensemble des mesures systématiques de manière générale.* »

Encore une fois, ses propos ne sont étayés par aucun élément permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Ils seront donc écartés.

C. Concernant la qualité de l'air dans la région Hauts-de-France et l'agglomération lilloise.

La requérante remet en cause l'efficacité des différentes mesures – quotidiennes ou prises en cas d'épisode de pollution – sans toutefois étayer ses propos d'éléments probants.

Le bilan réalisé par ATMO Hauts de France au titre de 2016 concernant la région des Hauts de France, de même que celui réalisé au titre de l'année 2017 font apparaître une baisse des polluants sur l'ensemble de la région depuis 2008 (pièce n°19, page 7).

Ce bilan indique également que la majorité des valeurs réglementaires fixées par l'article R.221-1 du code de l'environnement sont respectées sur le territoire des Hauts-de-France.

6 Source : Synthèse de l'étude « impacts des limitations de vitesses sur la qualité de l'air, le climat, l'énergie et le bruit » - Février 2014 – ADEME (<https://ile-de-france.ademe.fr/sites/default/files/files/DI/Air/etude-limitation-vitesse.pdf>)

Seuls ne sont pas respectés : l'objectif de qualité (ou « à long terme ») pour les particules « PM 2,5 » et l'ozone. Enfin, localement, la valeur cible concernant le nickel a pu ne pas être respectée : ce non-respect ne concernait pas l'agglomération lilloise (pièce n°19, page 7).

L'article R.221-1 I 5° du code de l'environnement définit ainsi l'objectif de qualité comme étant : « 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. »

Contrairement aux valeurs cibles et valeurs limites, définies respectivement par les 6° et 7° de l'article R.221-1 I précité, et dont le niveau est atteindre « *dans un délai donné* » ou « *dans un délai donné à ne pas dépasser* », la définition de l'objectif de qualité ne parle que de long terme, sans qu'il soit question de délai.

L'objectif de qualité diffère ainsi de l'objectif de réduction de l'exposition, défini ainsi par le 14° de de l'article R.221-1 I précité : « un pourcentage de réduction de l'indicateur d'exposition moyenne de la population, fixé pour l'année de référence, dans le but de réduire les effets nocifs sur la santé humaine, et devant être atteint dans la mesure du possible sur une période donnée. »

Un tel objectif de réduction de l'exposition est fixé concernant les particules PM 2,5 par l'article R.221-1 II 2.2. a) qui dispose « *année au cours de laquelle l'objectif de réduction de l'exposition devrait être atteint : 2020.* »

Au regard de ces éléments d'appréciation, il ne peut être caractérisé de faute à l'encontre de l'État pour ne pas avoir respecté les objectifs à long terme dès l'année 2016.

Il résulte de ce qui précède que les services déconcentrés de l'État ont mis en place et utilisé les outils à leur disposition pour lutter efficacement contre la pollution de l'air, avec un plan de protection de l'atmosphère approuvé par arrêté interpréfectoral, conformément à l'article L.222-4 du code de l'environnement, un arrêté interpréfectoral 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, conformément à l'article R.223-2 du code de l'environnement et à l'arrêté ministériel du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant, et l'application, par arrêtés préfectoraux, de mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution, conformément à l'article L.223-1 du code de l'environnement.

Les affirmations de la requérante selon lesquelles mes services auraient fait preuve de carences fautives ne peuvent qu'être rejetées.

1.B) Sur l'absence de faute de l'État régulateur

Je m'en remets sur ce point aux écritures présentées par le ministre de la transition écologique et solidaire.

1.C) En conclusion, sur l'absence de faute de l'Etat :

En application de l'article L.220-1 du code de l'environnement, l'État ne peut être tenu responsable de la pollution atmosphérique, alors qu'il a mis en œuvre tous les moyens à sa disposition, et que chacun doit contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air, dans le domaine de sa compétence propre et dans les limites de sa responsabilité.

La situation dans les Hauts-de-France, et plus particulièrement dans l'agglomération lilloise est conforme aux dispositions de l'article R.221-1 du code de l'environnement.

J'ai démontré précédemment que l'Etat a mis en place et utilisé localement tous les moyens à sa disposition pour lutter contre la pollution atmosphérique au quotidien. J'ai également démontré que toutes les mesures adéquates ont été prises en cas d'épisodes de pollution.

Ainsi, l'Etat a rempli sur le territoire concerné l'obligation de moyens posée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité : « *pour atteindre les objectifs de respect des valeurs limites réglementaires à ne pas dépasser aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des substances polluantes contenues dans l'atmosphère sur la santé humaine ou sur l'environnement, les préfets chargés de la mise en oeuvre du plan*

*[de protection de l'atmosphère] étaient soumis à une obligation de moyens et non de résultat (...) **en jugeant que l'association requérante n'établissait pas, en se bornant à affirmer que les mesures réglementaires adoptées par l'Etat au niveau régional et national en application de ce plan de protection de l'atmosphère auraient été insuffisantes pour en atteindre les objectifs au regard de l'obligation de moyen pesant sur l'administration, la cour n'a pas commis d'erreur de droit*** » (CE, 10 juin 2015, n° 369428).

La Haute Juridiction a ainsi confirmé l'arrêt de la CAA de Paris, qui avait jugé « *qu'il est par ailleurs constant que de nombreuses mesures réglementaires ont été adoptées par l'Etat au niveau national et au niveau de la région Ile de France en application de ce [plan de protection de l'atmosphère], afin d'atteindre ses objectifs, notamment de réduction des niveaux d'émission de particules fines et de dioxyde d'azote ; qu'il n'est pas établi que les mesures effectivement mises en oeuvre auraient été insuffisantes pour atteindre les objectifs du plan, lequel a au demeurant été mis en révision en 2012, au regard de l'obligation de moyens qui pèse sur les autorités de l'Etat* » (CAA Paris, 11 avril 2013, n° 12PA00633).

En l'espèce, il n'existe donc pas de faute imputable à l'État.

Je note que dans l'affaire jugée par la CAA de Paris, cette dernière a relevé que « *les niveaux de pollution observés sont supérieurs aux valeurs limites d'émission fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement* », et cependant la cour a considéré que cette circonstance ne « *constitue pas un motif d'illégalité des décisions implicites de rejet contestées* » (tendant à la mise en oeuvre du plan de protection de l'atmosphère afin de faire respecter les valeurs limites des émissions de polluants "particules fines" (PM10) et de dioxyde d'azote), « *qui ne sont pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation* ».

A fortiori, en l'espèce aucune faute de l'Etat ne saurait être retenue, dès lors que **les valeurs limites pour la protection de la santé des particules PM10, posées par l'article R.221-1 II 2.1. d) du code de l'environnement, sont respectées pour la période litigieuse dans l'ensemble des Hauts-de-France** (pièce n° 19, p. 8).

En l'absence de faute de l'État, la requête de Mme ROUSSEAU sera rejetée.