

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Secrétariat général

Paris, le 17 AOUT 2018

Direction des affaires juridiques

Le ministre d'État

Sous-direction des affaires juridiques de l'environnement,
de l'urbanisme et de l'habitat

à

Bureau des affaires juridiques des risques pour l'environnement

Monsieur le Président du tribunal administratif
de Lille

Vos réf. : 1709919 M^{me} Sandrine Rousseau

Affaire suivie par : [REDACTED]
Tél. : [REDACTED] – Fax : 01 40 81 88 70
[REDACTED] www.developpement-durable.gouv.fr

Objet : Requête n° 1709919 de M^{me} Sandrine Rousseau – Mémoire en défense

PJ : voir bordereau des pièces jointes

Par courrier du 22 novembre 2017, vous m'avez communiqué la requête enregistrée le 20 novembre 2017 par laquelle M^{me} Sandrine Rousseau demande à votre Tribunal :

- de déclarer l'État responsable de son préjudice ;
- de condamner l'État au paiement de la somme de 80 000 euros, majorée des intérêts de droit à compter de la date de la première demande d'indemnisation formée le 20 juillet 2017 auprès de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du préfet de la zone de défense et de sécurité du Nord, préfet du Nord, avec capitalisation des intérêts échus à compter de cette formalité ;
- de condamner l'État aux entiers dépens, en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ;
- de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

M^{me} Rousseau, résidente de l'agglomération lilloise, indique souffrir de sinusite chronique depuis quatre années.

M^{me} Rousseau a adressé à la ministre de l'environnement, de l'énergie et la mer, ainsi qu'au préfet de la zone de défense et de sécurité du Nord, préfet du Nord, une demande indemnitaire préalable, reçue le 20 juillet 2017, par laquelle elle sollicitait le versement d'une somme de 80 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait des carences fautives des services de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique. Ces demandes ont été implicitement rejetées.

Par une requête enregistrée au greffe le 20 novembre 2017, M^{me} Rousseau a saisi votre Tribunal d'une demande tendant à la condamnation de l'État à la réparation intégrale des préjudices qu'elle estime résulter de la carence fautive de celui-ci en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.

II. DISCUSSION

A. À titre principal, sur l'existence d'une carence fautive de l'État

M^{me} Rousseau soutient que les autorités publiques ont fait preuve de carence dans l'application des textes lors des pics de pollution (1.) et dans l'édiction d'un cadre législatif et réglementaire adapté à la prévention des risques sanitaires (2.).

1. Sur l'existence d'une carence des services déconcentrés de l'État lors des épisodes de pollution

Je m'en remets sur ce point aux écritures présentées par le préfet du Nord.

2. Sur l'existence d'une carence fautive de l'État à mettre en place un cadre législatif et réglementaire adapté à la prévention des risques liés à la pollution atmosphérique

La requérante soutient que l'État n'a pas assuré l'édiction d'un cadre législatif et réglementaire adapté à la prévention des risques sanitaires, en violation du droit de l'Union européenne (2.1.), de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2.2.) et du droit national (2.3.).

Il sera néanmoins démontré que l'État a bien mis en œuvre un corpus législatif et réglementaire conséquent afin de parvenir à une amélioration significative de la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire national, y compris sur le territoire de l'agglomération lilloise et que, si ces efforts doivent naturellement être poursuivis, aucune carence fautive ne peut lui être imputé en la matière.

2.1. Au regard du droit de l'Union européenne

La requérante soutient d'abord que la carence de l'État est caractérisée au regard de l'article 13 de 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 selon lequel :

« 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. »

J'observe toutefois, en premier lieu, que la requérante, à l'appui de ce moyen, se borne à invoquer l'existence de plusieurs procédures engagées par la Commission européenne en ce qui concerne notamment le dépassement des valeurs limites prévues par la directive 2008/50.

Or, l'énumération de ces procédures, dont il convient de souligner qu'aucune d'entre elles n'a, à ce jour, abouti à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ne saurait tenir lieu de la démonstration d'une méconnaissance, par l'État, des obligations qui sont les siennes en vertu du droit de l'Union.

En deuxième lieu, il convient de souligner que la directive 2008/50, et notamment son article 13, a fait l'objet d'une transposition en droit interne, notamment avec l'adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement puis du décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air, ces dispositions étant codifiées au titre II du livre II du code de l'environnement. En outre, le Conseil d'État a relevé que les articles 13 et 23 de la directive ont été régulièrement transposés dans la partie réglementaire du code de l'environnement (CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, publié au recueil Lebon, points 6 et 7).

Dès lors, la requérante ne saurait utilement se prévaloir de la violation de cette directive – sauf à démontrer, ce qu'elle ne fait pas, que celle-ci n'aurait pas été adéquatement transposée (v., jugeant que, si « *tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive* », c'est seulement « *lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires* », CE, Ass., 30 octobre 2009, *M^{me} Perreux*, n° 298348, publiée au recueil Lebon).

En troisième lieu, et en tout état de cause, à supposer que la requérante entende tirer argument du dépassement des valeurs limites prévues par les dispositions nationales de transposition de la directive 2008/50, force serait alors de rappeler que, si les autorités de l'Union européenne, et notamment la Commission européenne, tiennent logiquement les États membres, en tant que sujets de droit international, pour comptables de la méconnaissance éventuelle de l'article 13 de cette directive, il n'en résulte pas pour autant que l'État, personne morale, sujet juridique de droit interne, doive être tenu, devant les juridictions nationales, pour responsable de cette méconnaissance.

Le Conseil d'État l'a clairement jugé, dans sa décision du 10 juin 2015, *Association Les Amis de la Terre* (n° 369428), qu'invoque la requérante, en relevant, après avoir rappelé que « *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 États 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 différentes autorités et organismes compétents au sein de cet État permette, à lui seul, le respect de ces valeurs limites* » (point 3).

De fait, c'est par une combinaison de mesures relevant de différents acteurs, publics et privés, que, selon le droit français, les objectifs fixés par le droit de l'Union européenne, et notamment le respect des valeurs limites définies par la directive 2008/50, doivent être atteints. En témoignent les dispositions, dépourvues de toute ambiguïté à cet égard, de l'article L. 220-1 du code de l'environnement :

« 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. »

Il résulte clairement de ces dispositions que, conformément d'ailleurs aux principes énoncés par les articles 2 et 3 de la Charte de l'environnement – qui imposent notamment à « toute personne » de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement –, la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé est un objectif qui a vocation à être poursuivi par l'action conjointe de différentes autorités publiques, relayée par une adaptation du comportement des personnes privées.

A cet égard, la comparaison que la requérante entend opérer avec les décisions juridictionnelles rendues à propos des échouages d'« algues vertes » ne se justifie pas.

En effet, la pollution des eaux par les nitrates a une origine unique et clairement identifiée, à savoir les exploitations agricoles, contrairement à la pollution atmosphérique dont les causes sont multiples et procèdent largement des comportements individuels. Eu égard à la multiplicité des acteurs concernés (collectivités, industriels, particuliers...), tant du point de vue des compétences que des incidences de la réglementation, l'action des pouvoirs publics est beaucoup plus complexe en matière de qualité de l'air que s'agissant de la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates.

Ainsi, si le dépassement des valeurs limites est susceptible de constituer une méconnaissance objective des exigences du droit de l'Union européenne (et des dispositions qui en assurent la transposition en droit interne), cette méconnaissance ne peut, sans autre analyse, absente en l'espèce des écritures de la requérante, être imputée à une carence de l'État.

En quatrième lieu, j'observe qu'aucune des infractions dont fait état la requérante ne concerne la région Hauts-de-France, où elle réside.

La France n'a d'ailleurs pas été mise en cause par la Commission européenne s'agissant du respect des obligations tirées de la directive n° 2008/50 sur le territoire de l'agglomération lilloise.

En effet, la lettre du 18 juin 2015 par laquelle la Commission européenne a mis en demeure la France pour violation de l'impératif de respect des valeurs limites de NO₂ vise dix-neuf zones, aucune d'entre elles ne se situant dans la région Hauts-de-France (infraction n° 2015/2074 relative au dépassement des valeurs limites de dioxyde d'azote NO₂).

Quant à la mise en demeure complémentaire adressée à la France le 29 avril 2015 relative aux dépassements des limites maximales journalières pour les particules fines, elle porte sur dix zones de qualité de l'air dont la région Hauts-de-France ne fait pas partie¹ (infraction n° 2008/2190 relative au dépassement des valeurs limites de PM₁₀).

J'ajouterai que dans la décision *Association Les Amis de la Terre* (CE, n° 394254, précitée), l'injonction prononcée au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement porte sur les zones énumérées au point 9, dont la région Hauts-de-France ne fait pas partie.

En dernier lieu, il sera rappelé, à toutes fins utiles, que l'État 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.

Cet engagement s'est ainsi traduit, dans la période récente, par l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (dit PRÉPA) et du plan climat annoncé le 6 juillet 2017 (pièce n° 1), ainsi que des feuilles de route pour la qualité de l'air, publiées en avril 2018, qui prévoient la mise en œuvre de mesures ambitieuses².

1 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4871_fr.htm

2 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/publication-des-feuilles-route-sur-qualite-lair-nicolas-hulot-sa-ue-mobilisation-des-acteurs-locaux>

Dans ces conditions, le moyen tiré de la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de l'article 13 de la directive 2008/50 ne pourra qu'être écarté.

2.2. Au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La requérante soutient, en se fondant sur différentes décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), que l'État a méconnu les articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH).

Il n'en est rien.

Dans l'affaire *Guerra et autres c/ Italie* (Cour EDH, 19 février 1998, n° 116/1996/735/932) évoquée par M^{me} Rousseau, la Cour rappelle certes que l'article 8 de la convention ne se contente pas d'astreindre l'État à s'abstenir d'ingérences arbitraires dans la vie privée et familiale et qu'à cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée et familiale.

Dans le cas d'espèce, toutefois, ainsi qu'il sera indiqué plus en détails au point 2.3, l'État a mis en œuvre un important corpus législatif et réglementaire relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Aucune méconnaissance de l'article 8 de la convention EDH ne saurait dès lors être retenue.

Dans l'arrêt *Brincat et autres c/ Malte* (Cour EDH, 24 juillet 2014, n°s 60908/11, 62110/11, 62129/2), intervenu en matière d'amiante, la Cour affirme en outre que les obligations tirées des articles 2 et 8 de la convention se chevauchent largement dans le cas d'activités dangereuses, telles que les essais nucléaires ou l'exploitation d'un site de stockage de déchets en ce qu'ils produisent du méthane susceptible d'entraîner des explosions. Elle déduit des articles 2 et 8 l'obligation de fournir aux employés des informations adéquates et de mettre en œuvre des mesures de protection durant la période d'exposition au risque.

En raison tant de son origine que de ses conséquences, la pollution atmosphérique ne saurait toutefois être assimilée aux risques résultant d'activités dangereuses telles que celles en cause dans cette affaire.

En tout état de cause, il doit être rappelé que l'État 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 également, ainsi qu'il a été dit, via un important corpus législatif et réglementaire destiné à la limitation des émissions hors période de pics de pollution.

Il ressort en outre des études menées par l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air Atmo Hauts-de-France que les actions mises en œuvre ces dernières années ont permis une amélioration générale de la qualité de l'air, pour l'ensemble des polluants à l'exception de l'ozone – pour lequel une légère hausse est observée – sur la période 2008-2017.

Sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille, l'association constate une diminution progressive entre 2008 et 2017 des concentrations moyennes annuelles mesurées pour le dioxyde d'azote (- 19 %) et pour les particules fines PM₁₀ (- 25 %) et PM_{2,5} (- 29 %) (pièce n° 2, p. 6).

Sur le territoire du département du Nord, l'association constate une diminution progressive entre 2008 et 2017 des concentrations moyennes annuelles mesurées pour le dioxyde d'azote (- 26%) et pour les particules fines PM₁₀ (- 31%) et PM_{2,5} (- 40%) (pièce n° 3, p.6).

Sur le territoire des Hauts-de-France, il n'a été constaté aucun épisode de pollution au dioxyde de soufre depuis 2010. Depuis 2011, toutes les moyennes annuelles sont inférieures à la limite de détection (pièce n° 4, p. 17).

La requérante n'apporte ainsi aucun élément de nature à établir une quelconque carence de l'État dans l'information et la mise en œuvre de mesures de protection des populations au sens des articles 2 et 8 de la convention.

En conséquence, votre Tribunal constatera que la responsabilité de l'État pour carence fautive ne saurait être engagée sur le fondement d'une violation de la convention EDH.

2.3. Au regard du droit national

M^{me} Rousseau soutient que l'État a méconnu les exigences de l'article L. 220-1 du code de l'environnement selon lequel « 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 ».

Contrairement à ce qui est affirmé, l'État 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, lequel, ainsi qu'il a été dit précédemment, a d'ores et déjà permis une réduction importante des émissions polluantes selon l'association agréée pour la qualité de l'air Atmo Hauts-de-France.

Différents outils de planification ont ainsi été déclinés à l'échelle locale, comme les plans régionaux de la qualité de l'air³, les plans de protection de l'atmosphère instaurés par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ou encore les plans de déplacements urbains créés par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

La loi n° 2015-992 du 15 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et le décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 relatif aux zones à circulation restreinte (ZCR) ont instauré un dispositif permettant une restriction des conditions de circulation visant à réserver l'accès au centre urbain aux véhicules les moins polluants. À cette occasion, les certificats de qualité de l'air dits « Crit'Air » ont été créés, ce système de vignettes autocollantes permettant en outre de faciliter le contrôle par les forces de l'ordre. Paris a été la première zone à circulation restreinte de France. En janvier 2017, le conseil de la Métropole Européenne de Lille a décidé de lancer une procédure pour mettre en place une zone à circulation restreinte à Lille. À cet effet, elle a organisé du 2 février au 8 juillet 2017 une concertation⁴ sur le thème de l'amélioration de la qualité de l'air qui invitait les métropolitains à réagir sur dix-neuf propositions pour améliorer la qualité de l'air, dont l'une portait sur la mise en place de secteurs de circulation restreinte. L'arrêté à prévoir en 2019 devra tenir compte des résultats de la consultation et de l'étude de faisabilité, avant que la ZCR de Lille ne puisse entrer en vigueur dans le courant de l'année 2019.

En outre, le Ministère de la Transition écologique et solidaire et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont lancé le 20 juillet 2018 un appel à projet⁵ pour les collectivités sur les zones à faibles émissions ; l'objectif étant d'accompagner les métropoles et inter-communalités de plus de 100 000 habitants dans la lutte contre la pollution de l'air avec un financement pour préparer le déploiement ces dispositifs aussi connus sous le nom de « zones à circulation restreinte ».

3 Lesquels ont été intégrés au volet air du schéma régional climat air énergie (SRCAE) par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite loi Grenelle II) ; la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite loi NOTRe) ayant intégré le SRCAE dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

4 <https://participation.lillemetropole.fr/processes/pollution-de-l-air-des-actions-partagees-pour-le-territoire?locale=fr>

5 <https://presse.ademe.fr/2018/07/qualiteair-appel-a-projets-pour-les-collectivites-sur-les-zones-a-faibles-emissions.html>

Le PRÉPA a par ailleurs été adopté le 10 mai 2017 par le décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement, ainsi que l'arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Un Plan climat a enfin été annoncé le 6 juillet 2017.

En parallèle, les pouvoirs publics ont mis en place différentes mesures de transition écologique applicables aux véhicules neufs (rééquilibrage de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence ; soutien aux véhicules électriques et hybrides) avec une prime à la conversion permettant d'accélérer la sortie du parc des véhicules essence et diesel les plus polluants et le dispositif « Crit'Air » pour lequel les restrictions de circulation imposées ont également pour objet d'encourager l'usage de véhicules moins polluants.

S'agissant des émissions des véhicules automobiles, les services de l'État se sont fixés un objectif de réduction qui passe par un contrôle accru des émissions des véhicules mis sur le marché via une procédure d'homologation, déjà existante, plus stricte que celle requise par le droit de l'Union européenne. De même, est envisagée la mise en place d'un service à compétence nationale destiné à renforcer la surveillance du marché des véhicules automobiles pour accomplir sa mission au moyen de prélèvements aléatoires sur le marché.

Pour ce qui concerne les émissions liées au chauffage des particuliers, les actions de rénovation énergétique des logements sont soutenues par plusieurs dispositifs tels que le crédit d'impôt « transition énergétique » (CITE), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux réduit, les éco-prêts à taux zéro ou encore les certificats d'économie d'énergie. Le CITE correspond en 2017 à 1,7 milliard d'euros redistribués au bénéfice de la qualité de l'air et des économies d'énergie, soit trois fois plus qu'en 2014. Il a été prolongé pour l'année 2018. Le dispositif de certificats d'économie d'énergie a, quant à lui, été étendu à la période 2018-2020, par le décret n° 2017-690 du 2 mai 2017 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code de l'énergie relatives aux certificats d'économies d'énergie. De même, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 un arrêté ministériel du 22 mars 2017 modifiant l'arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants afin de mettre à jour les niveaux de performance thermique et énergétique à atteindre lors de l'installation ou du remplacement des éléments du bâtiment ayant un effet sur la performance énergétique.

Par ailleurs, en exécution de l'injonction prononcée par le Conseil d'État dans une décision n° 394254 du 12 juillet 2017 (*Assoc. Les Amis de la Terre France*), des feuilles de route sur la qualité de l'air ont été publiées le 13 avril 2018. Elles définissent les actions qui permettront d'améliorer la qualité de l'air dans les quatorze zones particulièrement touchées par la pollution atmosphérique, étant rappelé que l'agglomération lilloise ne fait pas partie de ces zones.

A titre d'exemple, la feuille de route pour l'Île-de-France (pièce n° 5) prévoit 177 actions autour de dix thèmes, comme notamment la création de secteurs « *Paris Respire* » dans chaque arrondissement dont certains secteurs fermés à la circulation pour un coût de 300 000 euros (p. 12), le renforcement du parc de bus propres en Île-de-France pour un coût de 400 millions d'euros (p. 15), la création de dix mille places de stationnement supplémentaire dans les gares de grande couronne pour favoriser la multimodalité (p. 21), l'expérimentation de matériaux innovants pour des enrobés permettant de réduire la pollution atmosphérique (p. 27), etc.

En cas d'épisodes de pollution, l'État assure par ailleurs tant l'information que la protection des populations, par le biais de procédures d'information et d'alerte du public désormais régies, en ce qui concerne l'agglomération lilloise, par l'arrêté interdépartemental 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 Hauts-de-France, pris en application de l'arrêté interministériel du 24 mars 2014. Lorsque l'épisode de pollution concerne plusieurs départements, le préfet de la zone de défense et de sécurité joue un rôle de coordination (arrêté interministériel du 7 avril 2016). Ainsi, ce dispositif permet au préfet de département, le cas échéant sous l'égide du préfet de zone de défense et de sécurité, d'édicter

des mesures propres à réduire les émissions de polluants, et, partant, à assurer la protection des populations.

Les émissions polluantes des sources fixes relèvent quant à elles du régime des installations classées pour la protection de l'environnement, un traitement spécifique étant réservé aux installations de grande combustion en application de la directive 2001/80/CE, désormais remplacée par la directive 2010/75/CE.

Quant aux émissions polluantes issues de sources mobiles, la France s'assure du respect des règlements européens (règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules ; règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relatif à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules).

Il importe de faire observer que les politiques publiques menées en manière de lutte contre les émissions polluantes ne sont pas inutiles, contrairement à ce que semble affirmer la requérante, puisque l'association Atmo Hauts-de-France constate une importante réduction des émissions de dioxyde d'azote et de particules PM₁₀ et PM_{2,5} (pièce n° 2, p. 6 ; pièce n° 3, p. 6).

Votre Tribunal pourra donc constater la mise en œuvre d'une véritable politique publique de lutte contre la pollution atmosphérique par l'État et les résultats qui indiquent une amélioration de la qualité de l'air, même si la mise en œuvre d'instruments législatifs et réglementaires qui permettraient une diminution drastique de la pollution 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.

En conséquence, votre Tribunal constatera l'absence de carence fautive de l'État dans la mise en œuvre du droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, dans le cadre de ses compétences et les limites de sa responsabilité.

B. À titre subsidiaire, sur le lien de causalité entre la faute alléguée et le préjudice invoqué

1. Sur le lien de causalité entre la prétendue carence fautive de l'État et la pollution atmosphérique

À supposer établie la carence fautive de l'État dénoncée par la requérante, celle-ci n'établit pas le lien de causalité entre cette carence et la pollution atmosphérique constatée dans l'agglomération lilloise, qu'elle estime être à l'origine de son état de santé.

En effet, la réduction par la requérante des causes de la pollution atmosphérique à une cause unique, à savoir l'inaction alléguée de l'État, ne saurait être retenue du fait de la complexité de l'enchevêtrement des sources qui président à ce phénomène et de la multiplicité des acteurs.

En particulier, l'État n'est pas en capacité d'empêcher l'intégralité des émissions de polluants atmosphériques, eu égard notamment à la circonstance qu'une part substantielle de cette pollution procède de la réalisation des activités industrielles et agricoles, mais également de choix et de décisions individuelles sur lesquels il n'est pas toujours possible d'influer.

Il convient de rappeler ici que les émissions anthropiques de polluants atmosphériques sont essentiellement liées à quatre secteurs : les transports, qui représentent 61 % des émissions d'oxydes d'azote, 8 % des composés organiques volatiles, 14 % des particules PM₁₀ et 18 % des particules PM_{2,5} ; les activités dans les bâtiments résidentiels et tertiaires, qui sont les plus émettrices de particules PM₁₀ (31 %) et PM_{2,5} (49 %) et de composés organiques volatiles (46 %) ; l'industrie, qui est le secteur à l'origine d'une grande partie des émissions de dioxyde de soufre

(83 %) et des composés organiques volatiles (40 %) ; enfin, l'agriculture, qui est celui qui produit la quasi-totalité des émissions d'ammoniac (97 %) et de 28 % des émissions primaires de PM₁₀.

Face à ce phénomène, les dispositions précitées de l'article L. 220-1 du code de l'environnement prévoient expressément, ainsi qu'il a été dit, que la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé est un objectif qui a vocation à être poursuivi par l'action conjointe de différentes autorités publiques, relayée par une adaptation du comportement des personnes privées.

Ainsi, les collectivités territoriales ont, en la matière, un rôle éminent à jouer, sans que l'État puisse excéder les limites que lui assigne l'article 72 de la Constitution en vertu duquel ces collectivités s'administrent librement. La région est chef de file pour la qualité de l'air et pour l'intermodalité et est en charge de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et gère les transports routiers non urbains et les lignes ferroviaires locales qu'elle peut choisir de développer. Le département agit quant à lui en matière de planification pour la rénovation de l'habitat et la lutte contre la précarité énergétique, et s'occupe de la construction, l'aménagement et l'entretien des voiries départementales : il peut dès lors choisir de développer les modes de transport doux. Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes disposent de compétence en matière de mobilité et élaborent et mettent en œuvre les plans climat air énergie territoriaux, les plans de déplacement urbain. Ils disposent également d'un pouvoir de police de la circulation (zone de circulation restreinte) et gèrent l'aménagement des pistes cyclables, des aires de covoiturage et le développement des bornes électriques.

En ce qui concerne les domaines de l'industrie et de l'agriculture, la réglementation prévoit, outre la fixation de valeurs limites d'émission – lesquelles sont régulièrement revues à la baisse –, des contrôles, lors de visites d'inspection sur une base périodique mais également de manière inopinée. La réglementation des installations classées résulte pour beaucoup de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, en particulier la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution). Ainsi, il est prévu que les prescriptions imposées aux installations classées soient fondées sur les meilleures techniques disponibles (art. 11, 14, 15, 17, 21 et 24). De nouvelles prescriptions peuvent même être imposées à l'exploitant d'une activité déjà autorisée ou enregistrée lorsqu'il est constaté une évolution des meilleures techniques disponibles.

Ainsi, les installations du secteur agricole et industriel voient leurs autorisations d'exploiter soumises à la mise en œuvre et au respect des meilleures techniques disponibles par le code de l'environnement, sans que la requérante puisse imputer à l'État régulateur la pollution résiduelle émise par celles-ci.

Enfin, s'agissant des particuliers, la réglementation en la matière est largement fondée sur la mise en œuvre d'incitations afin que ceux-ci orientent leurs comportements en faveur de la protection de l'environnement, en adoptant des moyens de déplacement moins polluants, en réalisant des travaux dans leurs logements afin de limiter les pertes d'énergies, et, partant, l'émission de particules fines et autres polluants atmosphériques.

Toutefois, l'État, qui doit être attentif à ne pas apporter de restrictions excessives aux libertés individuelles, constitutionnellement protégées, ne saurait être tenu pour responsable de ce que chacun n'adopte pas des comportements vertueux, comme y invite pourtant l'article L. 200-1 du code de l'environnement précité.

Ainsi, si l'État met en œuvre des dispositifs destinés à orienter les comportements des particuliers, les réticences individuelles sont difficiles à surmonter : à titre d'exemple, en matière de trafic automobile, selon le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 40 % des trajets en agglomération font moins de trois kilomètres. Sur la France entière, ce sont 25 % des trajets qui font moins de trois kilomètres (pièce n° 6, La mobilité en transition, Transflash juin 2015, n° 398, p. 5).

Force est donc d'admettre que tant les comportements individuels que les choix économiques qui concernent les activités agricoles, industrielles et du secteur tertiaire, ou encore l'insuffisance de moyens ou le manque d'action des collectivités compétentes, concourent chacun à la dégradation de la qualité de l'air.

Dès lors, eu égard à la multiplicité des causes de la pollution atmosphérique et au regard de l'important dispositif législatif et réglementaire destiné à lutter contre celle-ci, le lien de causalité entre l'inaction alléguée de l'État et la qualité de l'air n'est pas caractérisé.

