

## Lutte contre la pollution atmosphérique : la carence fautive de l'État reconnue par des jugements en demi-teinte

Antoine Le Dyllo

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7257>

DOI: 10.4000/revdh.7257

ISSN: 2264-119X

**Publisher**

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

**Electronic reference**

Antoine Le Dyllo, « Lutte contre la pollution atmosphérique : la carence fautive de l'État reconnue par des jugements en demi-teinte », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 21 August 2019, connection on 24 August 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7257> ; DOI : 10.4000/revdh.7257

---

This text was automatically generated on 24 August 2019.

Tous droits réservés

---

# Lutte contre la pollution atmosphérique : la carence fautive de l'État reconnue par des jugements en demi-teinte

Antoine Le Dyllo

---

- 1 À la suite de l'épisode de pollution de novembre-décembre 2016, dont l'ampleur et la durée ont conduit *Santé Publique France* à réaliser une étude sanitaire<sup>1</sup>, et compte tenu des perspectives ouvertes par la décision *Association Les Amis de la Terre France*<sup>2</sup> de 2017, les associations *Écologie Sans Frontière* et *Respire* ont décidé « d'accompagner les victimes de la pollution de l'air dans leur recours devant les juridictions administratives en réparation des préjudices qu'elles ont subis au cours de cet épisode de pollution, pour carence fautive de l'État »<sup>3</sup>. Alors qu'*Écologie Sans Frontière* aurait pu, en sa qualité d'association agréée de protection de l'environnement, exercer une action de groupe pour le compte des « victimes » de la pollution de l'air, elle a préféré opter pour une stratégie moins périlleuse<sup>4</sup>. Les deux associations jouent dès lors un rôle d'intermédiaire et encouragent les personnes ayant déclenché des symptômes liés à une pathologie respiratoire ou cardio-vasculaire lors de l'épisode de pollution à se rapprocher d'un avocat pour engager un recours individuel. Cette approche offre une forte couverture médiatique<sup>5</sup> et ouvre la perspective d'éventuels recours devant la Cour européenne de droits de l'homme en cas d'échec devant les juridictions nationales<sup>6</sup>.
- 2 Dans les affaires commentées, face au constat répété de l'échec des politiques publiques de lutte contre la pollution atmosphérique<sup>7</sup>, les requérants recherchent non seulement la reconnaissance d'une carence des autorités déconcentrées de l'État concernant la gestion des épisodes de pollution, mais également celle de « l'État régulateur » sur le fondement du droit de l'Union européenne, du droit du Conseil de l'Europe et du droit national. Les requérants, qui présentent des pathologies respiratoires, sollicitent l'indemnisation de leurs préjudices patrimoniaux (notamment l'incidence sur leur vie professionnelle) et

extrapatrimoniaux (*pretium doloris*, préjudice moral face à l'inaction de l'État, préjudice d'anxiété à la suite d'une contamination, troubles dans les conditions d'existence).

- 3 Malgré leurs similitudes avec les affaires de l'amiante<sup>8</sup> ou des algues vertes<sup>9</sup>, les contentieux pollution de l'air en diffèrent à bien des égards et la reconnaissance de la responsabilité de l'État y est plus délicate. Les polluants atmosphériques sont par exemple émis par un nombre important de personnes publiques et privées, tandis que les nitrates sont essentiellement rejetés par les élevages porcins ; les pathologies causées par les polluants atmosphériques sont aspécifiques, contrairement à celles dues à l'amiante<sup>10</sup>.
- 4 Face à l'ampleur de l'écho médiatique<sup>11</sup> suscité par ces jugements, il convient d'en relativiser la portée juridique dès lors qu'ils se bornent pour l'heure à prendre acte de la position du Conseil d'État qui avait reconnu l'illégalité de l'action de l'État en la matière. La carence fautive est en effet circonscrite à l'insuffisance des plans relatifs à la qualité de l'air et de leur mise en œuvre (I/) tandis qu'aucun « droit à air sain » ne se voit pour l'heure consacré (II/). Quant aux demandes d'indemnisation des préjudices consécutifs aux pathologies respiratoires, elles sont rejetées, dans la mesure où le juge s'en tient à une conception stricte du lien de causalité (III/).

## I/ – Le droit de l'Union européenne, fondement des politiques de lutte contre la pollution atmosphérique

- 5 Les affaires commentées illustrent que, si le mécanisme de planification européen de la qualité de l'air permet une sanction efficace mais circonscrite de l'impéritie de l'État (A/), le dispositif de gestion des épisodes de pollution paraît en revanche difficilement mobilisable afin d'engager sa responsabilité (B/).

### A/ – Une carence circonscrite à l'insuffisance des plans relatifs à la qualité de l'air

- 6 La directive « Air pur pour l'Europe »<sup>12</sup>, transposée en droit interne par voie législative<sup>13</sup> et réglementaire<sup>14</sup>, fixe des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant et établit des mesures afin d'éviter, prévenir ou réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement. Elle définit à cet effet des valeurs limites<sup>15</sup> pour six polluants atmosphériques<sup>16</sup>, dont elle impose aux États membres le respect (article 13). En cas de dépassement de ces valeurs, elle exige également que des plans relatifs à la qualité de l'air<sup>17</sup> prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible (article 23).
- 7 La Cour de justice de l'Union européenne, saisie d'une question préjudicielle par la *Supreme Court of the United Kingdom* dans une affaire portée par l'association *ClientEarth*, a jugé que le respect des valeurs limites constitue pour les États membres une obligation de résultat : leur dépassement suffit pour constater un manquement aux dispositions de l'article 13<sup>18</sup>. La Cour a eu l'occasion de rappeler à deux reprises<sup>19</sup> dans des arrêts en manquement contre la Bulgarie puis la Pologne que le respect de ces valeurs limites revêt un caractère objectif<sup>20</sup>. Le raisonnement est différent en ce qui concerne l'article 23, pour lequel il convient de vérifier, par une analyse au cas par cas, si les plans établis par l'État membre concerné sont en conformité avec l'objectif de ramener les concentrations sous les valeurs seuils dans les plus brefs délais<sup>21</sup>.

- 8 Dans ce contexte favorable, l'association *Les Amis de la Terre* a saisi pour la troisième fois<sup>22</sup> le Conseil d'État, qui a pris acte de la position de la Cour de justice de l'Union européenne. Il a enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines en deçà des valeurs limites dans le délai le plus court possible<sup>23</sup>.
- 9 La reconnaissance de la faute de l'État dans les quatre affaires commentées, compte tenu de la décision du Conseil d'État de 2017, était attendue : à la suite de la décision *ClientEarth*, M<sup>mes</sup> Hautereau-Boutonnet et Truilhé-Marengo prédisaient à juste titre que « la rigueur du juge de l'Union présage de la mise en jeu devant le juge administratif de la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union européenne et pour carence fautive à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition à ces particules »<sup>24</sup>.
- 10 Le tribunal administratif de Paris fait œuvre de pédagogie, il reprend le considérant de principe de la décision *Association Les Amis de la Terre*, puis constate les dépassements récurrents des valeurs limites en Île-de-France, entre 2012 et 2016. Il relève également que des procédures en manquement ont été engagées par la Commission européenne contre la France, ce qui conforte le constat de la persistance des dépassements. Contrairement aux affaires *algues vertes*, le juge n'a pas attendu une condamnation : si trois procédures sont engagées sur le fondement de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aucune n'a pour l'heure abouti<sup>25,26,27</sup>.
- 11 Quant au tribunal administratif de Montreuil, il se borne à constater la persistance des dépassements sur la période 2012-2016. En revanche, à la différence du juge de l'Union pour lequel le respect des valeurs limites constitue une obligation de résultat<sup>28</sup>, il se distingue en affirmant que « le dépassement des valeurs limites ne peut constituer, à lui seul, une carence fautive de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ».
- 12 En somme, pour caractériser la faute de l'État, les tribunaux de Paris et Montreuil ont repris, comme le Conseil d'État en 2017, le critère de la persistance<sup>29</sup> des dépassements, posé par la Cour de justice de l'Union européenne. Ils en déduisent l'insuffisance des plans relatifs à la qualité de l'air et de leurs conditions de mise en œuvre pour les particules fines PM<sub>10</sub> et le dioxyde d'azote.
- 13 Enfin, on notera la mise en garde adressée au pouvoir réglementaire par le tribunal administratif de Paris, qui relève que le plan de protection de l'atmosphère révisé prévoit « seulement [à] l'horizon 2025, un passage en dessous des valeurs limites européennes », alors même qu'un recours en exécution de la décision *Association Amis de la Terre France* est actuellement pendant devant le Conseil d'État.

#### **Les limites d'une carence uniquement fondée sur le droit de l'Union européenne**

- 14 L'intérêt de réglementer la lutte contre la pollution atmosphérique à l'échelon de l'Union européenne est manifeste : le juge administratif, bien que rétif à la notion d'obligation de résultat<sup>30</sup>, se voit contraint de constater que les dispositions issues du droit de l'Union ne sont pas respectées. Il lui faut prononcer, selon le type de recours, l'illégalité de la décision attaquée ou bien la faute de l'État. Les condamnations ou les craintes de condamnations, qu'elles émanent du juge national ou du juge de l'Union, qu'elles prennent la forme d'une injonction ou d'une condamnation financière<sup>31</sup>, astreignent alors

les États à prendre des mesures concrètes en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air.

- 15 En revanche le droit de l'Union européenne ne retient qu'un faible nombre de polluants et fixe plusieurs valeurs seuils pour chacun (valeur cible, valeur limite, seuil d'information et de recommandation, seuil d'alerte, déclinés en moyennes horaire, journalière, civile). La complexité technique du dispositif obère l'établissement d'un lien de causalité avec les pathologies déclenchées. Il y a là un obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'État : le dépassement persistant des seuils pour un polluant visé par la directive – ni l'absence de méconnaissance de la directive – n'est pas représentatif de la pollution réelle à laquelle la population est exposée. On regrettera le faible nombre de polluants surveillés<sup>32</sup>, alors qu'une expertise publiée en juin 2018 par l'ANSES<sup>33</sup> a permis d'identifier treize polluants dont la surveillance est prioritaire, comme les particules ultrafines ou le carbone suie. Si l'ancien ministre de la Transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, avait « salué la publication de l'avis de l'ANSES » et s'était « engagé à la mise en œuvre de ces recommandations », remarquons qu'à ce jour aucune mesure n'a été prise<sup>34</sup>.
- 16 En conséquence, la carence de l'État ainsi fondée sur les dispositions du droit de l'Union européenne ne peut qu'être extrêmement circonscrite : il s'ensuit, comme nous le verrons *infra*, que l'établissement du lien de causalité à l'aune d'une carence définie par le dépassement persistant des seuils pour seulement deux polluants (dioxyde d'azote et particules fines PM<sub>10</sub>) est tout simplement illusoire. Face à ces difficultés, la tentation est forte de rechercher ne serait-ce que les prémices d'un « droit à un air sain » à l'échelon de l'Union européenne, droit dont la méconnaissance pourrait être sanctionnée par le juge national sur le fondement de la jurisprudence *Brasserie du pêcheur*<sup>35</sup>, en tant que « règle ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers »<sup>36</sup>. Le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur la question, dans une précédente affaire<sup>37</sup> mettant en cause la responsabilité de l'État s'agissant de la pollution atmosphérique<sup>38</sup>. Le requérant demandait, entre autres, la désignation de deux experts judiciaires aux fins de mesurer la pollution de l'air et son incidence sur ses pathologies et, à défaut, de condamner l'État à lui verser la somme de vingt et un millions d'euros en réparation de ses préjudices. Le tribunal a considéré que si les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites doivent pouvoir obtenir des autorités nationales l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air permettant d'empêcher un tel dépassement, les articles 13 et 23 de la directive ne leur ouvrent pas, pour autant, un droit individuel à indemnisation de l'éventuel préjudice qu'elles subissent du fait de la dégradation de l'air. Alors que des objectifs de protection de l'environnement et de la santé sous-tendent l'adoption de cette directive, force est de constater l'impossibilité d'en déduire en creux l'existence d'un « droit à un air sain ». En outre, la Cour de justice de l'Union européenne étant particulièrement stricte dans la qualification de tels droits<sup>39</sup>, aucun « droit à la santé » ne semble pouvoir être déduit des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>40</sup>.

## **B/ – La gestion des épisodes de pollution, un dispositif difficilement mobilisable pour engager la responsabilité de l'État**

- 17 Le mécanisme de gestion des épisodes de pollution est prévu de manière succincte par l'article 24 de la directive 2008/50/CE qui s'appuie sur les seuils d'information<sup>41</sup> et d'alerte

- <sup>42</sup> dont le dépassement commande la mise en œuvre de « plans d'action à court terme ». L'insuffisance de ces seuils a été évoquée lors de l'audience des affaires parisiennes. En effet, les valeurs définies dans la directive 2008/50/CE, reprises en droit interne, sont supérieures à celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, et « mis à part les seuils choisis pour l'ozone qui traduisent des données toxicologiques, [...] leur respect n'est pas une garantie d'innocuité »<sup>43</sup>. Le conseil des requérants a rappelé cet argument à l'audience et s'est vu rétorquer qu'une telle critique devait être portée devant les juridictions de l'Union européenne.
- 18 Lorsque ces seuils ne sont pas respectés ou risquent de ne pas l'être, le code de l'environnement prévoit que « 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 »<sup>44</sup>. Le dispositif de déclenchement des procédures préfectorales est réglementé par l'arrêté interministériel du 7 avril 2016<sup>45</sup>, venu remplacer celui du 26 mars 2014<sup>46</sup> qui avait fait l'objet de vives critiques par la Cour des comptes<sup>47</sup>. Les procédures d'information-recommandation et d'alerte sont déclinées en Île-de-France par l'arrêté interpréfectoral du 19 décembre 2016<sup>48</sup>, mais lors de l'épisode de pollution de la fin d'année 2016, elles étaient toujours régies par l'arrêté interpréfectoral du 7 juillet 2014<sup>49</sup>.
- 19 En l'espèce, les mesures mises en œuvre par le préfet de police de Paris lors de l'épisode de pollution de décembre 2016 étaient critiquées pour leur tardiveté et leur insuffisance.
- 20 Les requérants affirmaient d'abord que le premier arrêté préfectoral portant application des mesures d'urgence, daté du 30 novembre 2016 et applicable à compter du 1<sup>er</sup> décembre, était intervenu tardivement car dès le 28 novembre la plate-forme Esmeralda<sup>50</sup> prédisait un niveau de pollution « élevé » pour le 30. Le tribunal administratif de Montreuil a répondu que seule l'association AirParif est agréée pour la surveillance de la qualité de l'air en Île-de-France et qu'aucune disposition n'impose à l'autorité préfectorale de s'informer elle-même par d'autres sources. Au regard du droit en vigueur, le préfet de police de Paris n'a donc fait preuve d'aucun atermoiement dans le déclenchement de la procédure.
- 21 En ce qui concerne la circulation alternée, compte tenu des conditions anticycloniques particulièrement défavorables en période hivernale, le préfet aurait pu l'instaurer dès le début de l'épisode de pollution. La mairie de Paris la réclamait dès le 2 décembre, après avoir accordé la gratuité du stationnement résidentiel à partir du 30 novembre, et le 6 décembre, la presse s'interrogeait sur le « retard » du préfet à déclencher le dispositif<sup>51</sup>. La circulation alternée a alors été imposée du 6 au 9 décembre puis du 16 au 17 décembre 2016.
- 22 L'article 14.2 de l'arrêté interpréfectoral de 2014 prévoyait qu'« en cas d'épisode de pollution relatif au dioxyde d'azote ou aux particules PM<sub>10</sub> prolongé, la mesure de circulation alternée prévue par le plan de protection de l'atmosphère pourra être mise en œuvre ». Cette mesure était donc pour le préfet une simple faculté, encouragée lors des épisodes de pollution prolongés. Le tribunal administratif de Montreuil a relevé que la première restriction de circulation était intervenue « à compter du cinquième jour de l'épisode de pollution, dès qu'une nouvelle dégradation de la qualité de l'air a été indiquée malgré les précédentes mesures prises et tant que cet indice annonçait une pollution élevée », et la seconde « après une nouvelle hausse de la pollution aux particules PM<sub>10</sub> ». Selon le tribunal, la circonstance que « la circulation alternée a été

mise en place à deux reprises, dès que le caractère prolongé de l'épisode de pollution a été constaté » permet de déduire l'absence de carence fautive du préfet de police.

- 23 Pour pallier la tiédeur de l'autorité préfectorale à mettre en œuvre ce dispositif peu populaire, en décembre 2015 le député François de Rugy et plusieurs de ses collègues avaient déposé sans succès<sup>52</sup> une proposition de loi visant à rendre automatique le déclenchement des mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution<sup>53</sup>. Le 25 juin dernier, le jour même de la lecture du jugement de Montreuil, le ministère de la Transition écologique et solidaire a annoncé que la circulation différenciée serait mise en œuvre dès le franchissement des seuils d'alerte<sup>54</sup>. Cette évolution de la pratique pourrait être confirmée par la loi d'orientation des mobilités actuellement en discussion au Parlement<sup>55</sup>.
- 24 Les requérants critiquaient ensuite l'insuffisance des mesures prises lors de l'épisode de pollution. Le dispositif préfectoral s'appuie sur des mesures de police administrative, c'est donc le régime classique attaché à leur contrôle qui s'applique. L'autorité de police est d'abord dans l'obligation de prendre une mesure de police initiale<sup>56</sup> et doit ensuite s'assurer du respect de cette réglementation<sup>57</sup>, étant entendu qu'une carence dans la mise en œuvre engage sa responsabilité<sup>58</sup>.
- 25 L'autorité préfectorale bénéficie pour autant d'une vaste marge de manœuvre, d'autant qu'elle n'est tenue qu'à une obligation de moyens<sup>59</sup>. Le tribunal se limite à un contrôle succinct des mesures adoptées par le préfet, et relève que les arrêtés comportaient des mesures d'urgence en matière industrielle, agricole, de transports, d'espaces verts et d'habitat individuel pour lutter contre l'épisode de pollution, sans s'attacher à contrôler si les mesures prescrites avaient été suivies d'effet.
- 26 Il était également reproché au préfet de police de Paris de ne pas avoir assuré efficacement le respect de la circulation alternée : pour preuve, la concentration en particules fines liée à la circulation automobile n'aurait diminué que de 5 à 10 %, et il n'aurait pas été constaté de report de circulation depuis le périphérique, concerné par la mesure, vers l'autoroute A86<sup>60</sup>. Le tribunal a cependant retenu l'argumentation du préfet, selon laquelle les contrôles de police avaient été renforcés (le nombre d'agents affectés au contrôle des véhicules par la préfecture de police a doublé lors des six journées de circulation alternée).
- 27 En définitive le contrôle du juge sur l'action de l'autorité préfectorale, par ailleurs de plus en plus réactive lors des épisodes de pollution, laisse peu de prise à l'engagement de la responsabilité de l'État.

## II/ – Le refus du juge de consacrer un droit à un air sain

- 28 Le juge national se refuse à reconnaître l'existence d'un « droit à un air sain », aussi bien sur le fondement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (A/) que sur le fondement du droit national (B/).

## A/ – L'absence de « droit à un air sain » au regard de la Convention EDH

- 29 Les requérants soutenaient que la responsabilité de l'État pouvait être engagée au regard des dispositions de la Convention EDH car la pollution atmosphérique persistante entre 2012 et 2016 constituait, selon eux, une méconnaissance de l'article 2 (droit à la vie) et de l'article 8 (droit au respect de la vie privée). Le tribunal administratif de Montreuil a écarté cette argumentation tandis que celui de Paris a recouru à la technique de l'économie des moyens et ne s'est pas prononcé sur la question.
- 30 L'article 2 sur le droit à la vie était invoqué au motif que la pollution atmosphérique est responsable, chaque année en France d'environ 48 000 décès prématurés<sup>61</sup>. L'arrêt *Brincat et autres c. Malte*<sup>62</sup> intervenu en matière d'amiante a opéré à cet égard une synthèse des précédentes décisions en matière de santé-environnement : au titre de l'article 2, l'État est astreint à des obligations positives de prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder la vie, notamment la mise en place d'un cadre législatif et administratif afin de fournir une défense effective contre les menaces pesant sur le droit à la vie. Ces obligations valent dans le contexte de toute activité, publique ou non, dans lesquelles le droit à la vie est en jeu.
- 31 L'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale était également invoqué, dans la perspective d'une perturbation des conditions de la vie quotidienne. Dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie*<sup>63</sup>, la Cour EDH avait estimé que cet article ne se limite pas à une abstention de l'État pour éviter les ingérences arbitraires dans la vie privée et familiale. Il lui impose de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressés au respect de la vie privée et familiale. Dans l'affaire *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, la Cour EDH « ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme, mais lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8, [...] que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée »<sup>64</sup>. Néanmoins elle précise dans l'arrêt *Fadeïeva c. Russie* que « les conséquences néfastes de la pollution de l'environnement doivent atteindre un minimum de gravité [dont l'appréciation] est relative et dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs effets physiques ou mentaux. ». L'article 8 n'est pas applicable « lorsque le préjudice allégué est négligeable rapporté aux risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne »<sup>65</sup>. Enfin dans le cas particulier des activités dangereuses – par exemple les essais nucléaires<sup>66</sup> ou l'exploitation d'un site de stockage de déchets produisant du méthane susceptible d'entraîner des explosions<sup>67</sup> – les mesures prises pour satisfaire au respect de la vie privée et familiale doivent répondre à un degré d'exigence hissé au niveau des attentes pour le respect du droit à la vie.
- 32 Le tribunal administratif de Montreuil ne s'est pas prononcé sur la qualification d'« activité dangereuse » pour la pollution atmosphérique. Il a constaté « qu'un ensemble de politiques publiques, regroupant une multiplicité d'acteurs et comportant des sanctions, a été mis en œuvre depuis plusieurs années en matière agricole, industrielle, fiscale, de transport, de logement et de prévention des risques, qui vise à lutter contre la pollution atmosphérique ». Il estime que le non-respect des seuils d'information et



d'alerte ne suffit pas à lui seul à caractériser un manquement aux articles 2 et 8, d'autant moins que les relevés fournis par AirParif indiquent une amélioration constante de la qualité de l'air en Île-de-France depuis une dizaine d'années. *A contrario*, pour la CJUE cette amélioration n'est pas susceptible d'infirmer le constat du manquement à l'article 13 de la directive<sup>68</sup>.

- 33 Surtout, le tribunal estime que la requérante ne fournit pas suffisamment d'éléments, notamment médicaux, de nature à établir la gravité des atteintes qui résulteraient pour elle de ces dépassements de seuil. La gravité de l'atteinte à ses droits au regard de la Convention EDH est ainsi évaluée par le truchement des dispositions du droit de l'Union européenne, à savoir le dépassement des valeurs limites. C'est l'appréciation *in concreto* de la gravité de la carence, autant que celle de l'atteinte, qui conduit alors le juge à écarter les manquements au droit de la Convention.
- 34 Relevons que le rapporteur public des affaires parisiennes, M. de Souza Dias, avait écarté l'application de l'article 2 avant de préciser qu'il en serait autrement en cas d'épisodes de pollution d'une ampleur similaire à celle du *smog* londonien de 1952, qui avait causé la mort de milliers de personnes et conduit à l'adoption du *Clean Air Act*.
- 35 En définitive, la Convention EDH offre peu de prise à la reconnaissance d'un « droit à un air sain ». Cette conclusion ne surprendra pas, « essentiellement en raison du fait que le droit à l'environnement n'est pas expressément garanti par la convention »<sup>69</sup>. Le Conseil de l'Europe faisait pourtant figure de précurseur en 1968, lorsqu'il avait adopté la Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air<sup>70</sup>.

## **B/ – L'absence de portée normative du « droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé »**

- 36 Les requérants invoquaient en outre le bénéfice du « droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », introduit dans le droit positif par la loi Lepage<sup>71</sup> en 1996. Il est certes possible de regretter le flou de la notion de « droit à un air sain ». Il présente toutefois quelques avantages. D'abord, sa reconnaissance pourrait emporter pour l'État l'obligation de relever les valeurs seuils définies pour les dispositifs de lutte contre la pollution atmosphérique, au fur et à mesure de l'évolution des connaissances scientifiques, mais également permettre de prendre en compte de nouveaux polluants, quand bien même le droit de l'Union européenne serait moins contraignant. Ensuite, sur le plan contentieux, l'établissement du lien de causalité entre des pathologies respiratoires et la méconnaissance par l'État du droit à un air sain serait *a priori* plus aisé – la preuve pourrait être apportée par de nombreux indices et non par le seul dépassement de seuils.
- 37 L'article L. 220-1 du code de l'environnement prévoit désormais 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 ». Les débats parlementaires témoignaient de la réticence du législateur à faire peser la charge de cette politique publique uniquement sur l'État, plutôt que sur la multitude d'acteurs concernés.
- 38 En 2003, Mme Moliner-Dubost estimait que « le succès d'un recours de plein contentieux dirigé contre l'État paraît bien théorique, la mise en œuvre du droit à l'air [issu de la loi

LAURE] ne s'analysant pas comme une obligation de résultat »<sup>72</sup>. Cette intuition a été confirmée quelques années plus tard : la rapporteure publique Suzanne von Coester, dans ses conclusions sur l'affaire *Les Amis de la Terre* de 2017, avait ainsi exclu qu'un tel droit s'analyse comme un droit-créance, estimant que les termes « le concours de chacun à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre d'un droit » ne laissait « a priori guère de prise à la reconnaissance d'une obligation de résultat, comme [le Conseil d'État] l'a jugé par la décision n° 369428 du 10 juin 2015 rendue sur un précédent recours de l'association Les Amis de la Terre »<sup>73</sup>.

- 39 Jusqu'à présent, l'article L. 220-1 n'avait fait l'objet que d'indications mineures de la part des juridictions administratives du fond<sup>74</sup>. Le tribunal administratif de Montreuil l'a écarté, sans surprise, considérant que « ces dispositions, qui se bornent à fixer des objectifs généraux à l'action de l'État, sont par elles-mêmes dépourvues de portée normative et ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'État en cas de pollution atmosphérique »<sup>75</sup>.
- 40 L'État, à l'instar des autres acteurs, serait alors soumis à une simple obligation de moyens, appréciée au regard de sa compétence et des limites de sa responsabilité. Il ne serait en aucune manière tenu à une obligation de résultat – ni même à une obligation de moyens renforcée – malgré la position de surplomb qu'il occupe à l'égard des autres protagonistes de cette politique publique. À cet égard la décentralisation des compétences en matière de protection de la qualité de l'air apparaît comme un obstacle supplémentaire à l'engagement de la responsabilité de l'État. Une stratégie contentieuse consistant à diriger les recours contre l'État, la région, le département et la commune, pour demander leur condamnation *in solidum* sur le fondement de la jurisprudence *Madranges*<sup>76</sup> aurait été judicieuse.
- 41 Toutefois cette approche ne rend pas compte de l'action des personnes privées et leur contribution à la pollution atmosphérique. Lors de l'audience des affaires parisiennes, le rapporteur public estimait ainsi qu'engager la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 220-1 reviendrait à exonérer tous les autres acteurs de leur responsabilité. Pour appuyer son propos, il faisait remarquer que des centaines de procès-verbaux d'infraction avaient été dressés en décembre 2016 pour non-respect de la circulation alternée, preuve de la « diligence » des personnes privées. Concernant les affaires pendantes de la vallée de l'Arve<sup>77</sup>, une étude scientifique récente a révélé que 85 % des particules fines carbonées présentes dans l'atmosphère locale étaient dues au chauffage au bois individuel<sup>78</sup>.
- 42 Ces affaires témoignent une nouvelle fois du conflit qui oppose les droits de première génération aux droits de deuxième génération – comme le droit à la santé – et de troisième génération – comme les droits environnementaux<sup>79</sup>. Autrement dit, la question est celle du degré raisonnable d'immixtion de l'État dans les activités économiques et le comportement des personnes privées, pour prévenir les atteintes à la santé qui résultent de la piètre qualité de l'air dans certaines agglomérations.
- 43 À supposer, contrairement au tribunal administratif de Montreuil, que l'on puisse analyser la carence de l'État sur le fondement des dispositions de l'article L. 220-1, le contrôle du juge serait alors probablement réduit au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Une alternative s'offrirait alors à lui : écarter le grief en raison des nombreuses mesures prises par l'État et de l'amélioration progressive de la qualité de l'air<sup>80</sup>, ou bien l'accueillir sur le fondement des nombreux rapports de la Cour des comptes, du Sénat ou encore de l'Assemblée nationale<sup>81</sup>.

- 44 Quoi qu'il en soit, la consécration progressive d'un corpus constitutionnel favorable à la protection de l'environnement et de la santé<sup>82</sup> devrait exhorter le juge à reconnaître le droit à un air sain. Les requérants invoquaient en particulier<sup>83</sup> le bénéfice du onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs » ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, qui prévoit que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Selon le Conseil constitutionnel, ces deux articles obéissent au même régime, à savoir qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives, de déterminer les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, dans le respect des principes énoncés par l'article<sup>84</sup>. Les requérants se heurtent alors au caractère « programmatique »<sup>85</sup> des droits-créances : les dispositions constitutionnelles invoquées, « en l'absence de toute disposition législative en assurant l'application, ne [sauraient] servir de base à une action contentieuse en indemnité »<sup>86</sup>.
- 45 En revanche, l'article L. 220-1 du code de l'environnement pourrait se lire à l'aune de la décision *Michel Z.* du Conseil constitutionnel : les sages ont en effet estimé qu'il résulte des dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement que « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »<sup>87</sup> ; cette obligation de vigilance peut vraisemblablement fonder, lorsqu'elle est méconnue, une action en responsabilité<sup>88</sup>. Reste à savoir si l'action de l'État, qui consiste notamment à légiférer et réglementer les activités responsables d'une dégradation de la qualité de l'air, entre dans le champ du terme « activité ».
- 46 En définitive, la reconnaissance d'un droit à un air sain paraît conditionnée par une évolution des textes, sauf à ce que le juge administratif fasse preuve d'audace dans ses prochaines décisions.

### III/ – Le lien de causalité à l'épreuve de la pollution atmosphérique

- 47 La communauté scientifique s'accorde sur le fait que « si les risques liés à la pollution [atmosphérique] sont relativement faibles à titre individuel, les conséquences au niveau de la santé publique sont considérables »<sup>89</sup>. Face à la difficulté de traduire les études épidémiologiques, fondées sur des statistiques, à l'échelon de l'individu, les requérants invoquaient le bénéfice d'un régime présomptif (A/) qui n'a pas trouvé grâce aux yeux des juges, à l'instar de la demande d'une expertise à laquelle invitaient pourtant les rapporteurs publics (B/).

#### A/ – Le non-recours au régime présomptif pour l'établissement du lien de causalité

- 48 Les requérants affirment que les pathologies respiratoires (bronchite, asthme) dont ils souffrent, ainsi que l'aggravation de ces maux, sont imputables à la pollution atmosphérique. L'imputation de ces pathologies à la pollution atmosphérique n'est déjà pas sans poser de difficultés sur le plan médical. Non seulement l'incidence de la pollution atmosphérique sur la santé humaine est difficile à appréhender du fait de la complexité

des mécanismes physiologiques qui interviennent<sup>90</sup>, mais le passage d'une étude épidémiologique à un cas particulier constitue une difficulté supplémentaire.

- 49 Les requérants se heurtent ici à un obstacle majeur : la pollution de l'air n'engendre pas des pathologies spécifiques contrairement à l'exposition à l'amiante qui est susceptible de provoquer une asbestose ou des mésothéliomes que seule cette substance peut causer. Une étude récente explique qu'« identifier les causes de [l'asthme,] cette maladie multifactorielle complexe, qui résulte des effets et interactions de multiples facteurs génétiques, environnementaux et comportementaux, reste un réel défi pour la recherche »<sup>91</sup>. Le lien de causalité scientifique est d'autant plus difficile à prouver qu'il y a peu de données disponibles, car seul un faible nombre de polluants fait aujourd'hui l'objet d'une surveillance.
- 50 Ainsi, conscients qu'il est difficile d'établir un lien de causalité direct et certain entre la pollution atmosphérique et leurs pathologies, les requérants ont invoqué le bénéfice d'un régime présomptif, tel que celui reconnu par le Conseil d'État dans les affaires de l'hépatite B<sup>92</sup>. Pour le juge, le lien direct entre l'inoculation du vaccin et la sclérose en plaques doit être regardé comme établi lorsque trois critères sont vérifiés : la maladie apparaît dans un bref délai à la suite de l'injection du vaccin ; le patient était en bonne santé auparavant ; le patient ne présente aucun antécédent familial à cette pathologie.
- 51 La transposition de ce régime présomptif n'était pas acquise. D'abord, ce lien avait été reconnu « dans les circonstances particulières de l'espèce », lesquelles étaient absentes dans deux autres espèces jugées le même jour, même si la Haute juridiction avait par la suite étendu ce régime présomptif<sup>93</sup>. La libéralité du juge pourrait ensuite s'expliquer par la gravité de la maladie et le faible nombre de personnes concernées.
- 52 En revanche, la technique du faisceau d'indices paraît quant à elle appropriée pour les affaires qualité de l'air. Dans les hypothèses de contamination par le virus de l'hépatite C à la suite d'une transfusion sanguine, le juge exige un « faisceau d'éléments conférant à [l'hypothèse de contamination], compte tenu de toutes les données disponibles, un degré suffisamment élevé de vraisemblance »<sup>94</sup>. En contrepoint, le défendeur peut apporter des éléments pour démontrer que la contamination pourrait avoir une autre origine ou relever de facteurs propres à l'intéressé.
- 53 Le tribunal administratif de Montreuil semble s'engager dans cette voie en offrant une « grille de lecture » pour établir l'incidence de la pollution atmosphérique sur l'état de santé des requérants : durée de résidence en Île-de-France, lieux de résidence successifs, date d'apparition des pathologies et évolution dans le temps. S'agissant des épisodes de pollution, le juge pourrait également se fonder sur la concordance temporelle entre le déclenchement de l'épisode de pollution et l'aggravation des symptômes respiratoires, la récurrence de ces concordances ainsi que l'absence d'autres causes possibles à cette aggravation (personne non-fumeuse, ne présentant pas d'allergies, sans antécédents médicaux connus, etc.). À cet égard les études épidémiologiques, si elles ne permettent pas d'établir à elles seules le lien de causalité<sup>95</sup>, permettraient de renforcer cette grille de lecture.
- 54 Mais cette approche fondée sur un faisceau d'indices n'aurait sens que si le juge adoptait une approche extensive de la causalité. Or il se borne pour l'instant à une approche stricte consistant à apprécier le lien de causalité avec le dépassement des seuils, et pas avec la pollution atmosphérique de manière générale<sup>96</sup>. Cette approche restrictive s'accorde avec le rôle de « gardien des deniers publics » attribué au juge administratif,

considérant que la France compte plus de quatre millions d'asthmatiques et que les études scientifiques ont établi de manière claire que les épisodes de pollution atmosphérique aggravent l'asthme<sup>97</sup>. *A contrario*, en faisant droit aux demandes d'indemnisation dans les cas les plus graves, le juge inciterait sans nul doute le Gouvernement à prendre à bras le corps la problématique de la qualité de l'air ambiant.

- 55 Enfin, il est possible de considérer que ni le tribunal administratif de Montreuil ni celui de Paris n'ont épuisé le litige dès lors qu'ils ne se sont pas prononcés sur le lien de causalité entre la carence retenue et les préjudices moraux et d'anxiété liés à l'inaction de l'État<sup>98</sup>. Or il semble qu'un tel lien de causalité doit être apprécié différemment, et *a priori* de manière plus souple, que le lien avec la survenance ou l'aggravation de pathologies.

## B/ – La tentative avortée d'un recours à l'expertise

- 56 Dans les quatre affaires commentées, le juge a estimé que les documents fournis par les requérants n'étaient pas suffisamment circonstanciés, considérant qu'ils n'établissaient pas que « la pathologie trouverait directement sa cause dans l'insuffisance des mesures prises par l'État au cours de la période 2012-2016 pour limiter au maximum les périodes de dépassement de seuils de concentration en polluants, ou que ces pathologies auraient été aggravées par cette carence fautive ». Parmi les pièces non retenues par les juges se trouvent des certificats médicaux établis par des médecins généralistes, des résultats d'examen médicaux ou encore des ordonnances médicales. Dans l'une des affaires, les juges rejettent même « un certificat médical du chef du service de pneumologie du centre hospitalier de Lyon en date du 29 mars 2017 faisant état d'une maladie asthmatique mal équilibrée », estimant qu'il en résulte « seulement que ce dernier préconise d'éviter une exposition à toute forme de pollution atmosphérique »<sup>99</sup>. Le juge adopte ici une approche restrictive du lien de causalité, cantonné à la carence fautive caractérisée par les seuls dépassements en particules fines PM<sub>10</sub> et dioxyde d'azote.
- 57 Notons que dans ces affaires, les requérants demandaient au tribunal de condamner l'État aux entiers dépens<sup>100</sup> dans l'hypothèse où une expertise serait ordonnée. À raison, puisque le rapporteur public avait conclu, aussi bien à Montreuil qu'à Paris, à un jugement avant dire droit aux fins d'expertise. Mais les juges en ont décidé autrement, ce qui interroge sur le degré de « commencement de preuve » requis pour que le juge accède à une demande d'expertise. La Haute juridiction a récemment pris soin de clarifier le régime de la preuve pour le juge de l'excès de pouvoir : « s'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance ». Elle précise en outre que « le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur »<sup>101</sup>.
- 58 En conséquence, soit l'administration apporte d'autres facteurs susceptibles d'expliquer les pathologies des requérants, auquel cas le juge pourrait considérer que leurs allégations ne sont pas suffisamment étayées, soit elle n'est pas en capacité d'apporter de tels éléments et le juge pourrait alors faire droit à la demande d'expertise. Quoi qu'il en

soit, compte tenu du caractère restrictif de la carence retenue, les conclusions du rapporteur public étaient étonnantes, puisqu'aucune expertise ne semble en mesure de conclure avec certitude que les pathologies sont causées ou aggravées par le seul surplus de particules fines PM<sub>10</sub> et de dioxyde d'azote émis lors des dépassements de seuils.

\*

- 59 Les jugements commentés attestent que les tribunaux ont pris acte des attentes sociales face au problème de santé publique qu'est la pollution atmosphérique : ils ont en effet pris soin de reconnaître la faute de l'État, alors même qu'ils auraient pu rejeter les requêtes sur l'absence de lien de causalité. Une telle sanction médiatique – en témoigne la promptitude des tribunaux à émettre leurs communiqués de presse – participera peut-être à ce que l'État renforce la lutte contre la pollution atmosphérique.
- 60 L'étude des contentieux étrangers révèle que la majorité des recours vise à sanctionner l'insuffisance de la réglementation ou son non-respect<sup>102</sup>. Les recours en responsabilité sont en revanche plus rares, ce qui paraît témoigner de la difficulté à engager la responsabilité de la puissance publique face à une pollution diffuse, émise par de multiples acteurs et qui engendre des pathologies non caractéristiques. Pourtant, gageons que les contentieux qualité de l'air n'en sont qu'à leurs prémices. Nous n'avons pas abordé la question des préjudices patrimoniaux, mais leur importance pourrait inciter de nouveaux requérants à saisir la juridiction administrative : la pollution atmosphérique est par exemple responsable de la dégradation des façades de bâtiments, dont les coûts de rénovation sont évalués à plus de trois milliards d'euros par an<sup>103</sup>. Ces altérations concernent tout particulièrement les monuments du patrimoine<sup>104</sup> majoritairement détenus par les collectivités territoriales et des propriétaires privés. Il serait ainsi envisageable, sur le modèle des affaires algues vertes<sup>105</sup>, que des personnes publiques ou privées demandent au juge de condamner l'État à les rembourser des frais qu'elles ont exposés pour le ravalement des façades de leurs bâtiments.

\*

**TA de Montreuil, 25 juin 2019, Mme Farida T., n° 1802202 ;**  
**TA de Paris, 4 juillet 2019, Mme N., n° 1709333 ;**  
**TA de Paris, 4 juillet 2019, Mme B., n° 1810251 ;**  
**TA de Paris, 4 juillet 2019, M. G., n° 1814405.**

\*

*Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact*

---

## NOTES

1. Santé publique France, *Impact sanitaire de l'épisode de pollution aux PM<sub>10</sub> de novembre-décembre 2016*, M. Corso, P. de Crouy-Chanel, S. Medina, V. Wagner, M. Blanchard, et al., 2018, 155 p.
2. CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>er</sup>, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, publiée au Recueil.
3. Association Respire, « Indemnisation des victimes de la pollution de l'air – Procédure », 23 janvier 2017, [<http://www.respire-asso.org/indemnisation-des-victimes-de-la-pollution-de-lair-procedure/>].
4. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ; l'action de groupe en matière environnementale est codifiée aux articles L. 142-3-1 et suivants ; le non-recours à l'action de groupe pourrait s'expliquer par l'absence de décision de justice ayant précisé les conditions de recevabilité d'une telle action, et par le fait qu'une action de groupe ne donne qu'une occasion unique de convaincre tandis que des recours individuels permettent au conseil des requérants d'ajuster son argumentation au fur et à mesure des décisions obtenues.
5. Frédéric MOUCHON, « Pollution : "Pourquoi je porte plainte contre l'État" », *Le Parisien*, 14 décembre 2016.
6. Une action formée par une association en son nom pourrait certes être portée devant la Cour européenne des droits de l'homme après épuisement des voies de recours internes, mais les droits invocables seraient plus limités.
7. Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information n° 3772 : Évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, présenté par Jean-Louis Roumegas et Martial Saddier*, mai 2016. 507 p. ; Cour des comptes, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, 2015, 123 p. ; Sénat, Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, *Rapport d'information n° 610 : Le coût économique et financier de la pollution de l'air, présenté par Leila Aïchi*, juillet 2015, 306 p. ; Sénat, Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, *Rapport n° 412 : Lutte contre la pollution de l'air : au-delà du risque contentieux, une urgence sanitaire, présenté par Nelly Tocqueville*, 11 avril 2018, 82 p.
8. CE, 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Botella*, n° 241151, Rec. p. 125 ; CE, 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas*, n° 241152, Rec. p. 127 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon*, n° 241150 ; CE, 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, n° 241153.
9. CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la mer*, n° 07NT03775 ; CAA de Nantes, 23 décembre 2014, *M. Petit*, n° 13NT01737.
10. Pour une analyse comparative détaillée, voir : Antoine LE DYLIO, « La responsabilité administrative de l'État français pour carence fautive en matière de lutte contre la pollution atmosphérique », *Mémoire, Université Jean Moulin Lyon III*, 2018, 112 p.
11. Stéphane MANDARD, « La justice reconnaît une "faute" de l'État pour "insuffisance" dans la lutte contre la pollution de l'air », *Le Monde*, 25 juin 2019 ; « Pollution de l'air : l'État jugé coupable de "carence fautive" », *La Voix du Nord*, 25 juin 2019 ; « Pollution de l'air : la justice reconnaît pour la première fois une faute de l'État », *Le Parisien*, 25 juin 2019.
12. Entrée en vigueur le 11 juin 2008, elle a fusionné plusieurs textes en un acte législatif unique : la « directive-cadre » sur la qualité de l'air (directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant), trois « directives filles » (directive 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeurs limites pour

l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant ; directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant ; directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant) et une décision du Conseil (décision 97/101/CE du Conseil du 27 janvier 1997 établissant un échange réciproque d'informations et de données provenant des réseaux et des stations individuelles mesurant la pollution de l'air ambiant dans les États membres).

13. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

14. Décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air.

15. « Valeur limite » : un niveau fixé sur la base des connaissances scientifiques dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser une fois atteint (art. 2 de la directive 2008/50/CE).

16. Le dioxyde de soufre – ou anhydre sulfureux, les particules fines PM<sub>10</sub>, le plomb, le monoxyde de carbone, le dioxyde d'azote et le benzène.

17. Lesquels sont mis en œuvre au niveau national au travers des plans de protection de l'atmosphère (PPA), des plans de déplacement urbain (PDU) et, anciennement, des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA).

18. CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth c. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, Aff. C-404/13, point 30.

19. CJUE, 5 avril 2017, *Commission européenne c. République de Bulgarie*, Aff. C-488/15, points 68 et 69 ; CJUE, 22 février 2018, *Commission européenne c. Pologne*, Aff. C-336/16, points 61 et 62.

20. Voir en particulier au point 70 des conclusions de l'avocate générale Mme Juliane KOKOTT sur l'arrêt *Commission c. Bulgarie* : « la Cour a constaté de manière répétée que le simple dépassement des valeurs limites suffit pour violer les dispositions de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50, en l'absence d'un cas de force majeure. Il s'agit donc d'une obligation de résultat et pas seulement d'une obligation de s'efforcer de respecter les valeurs limites ».

21. CJUE, 5 avril 2017, *Commission européenne c. République de Bulgarie*, Aff. C-488/15, points 107 à 109.

22. Voir CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>re</sup>, 26 mars 2008, n° 300952, aux Tables, jugeant que l'arrêté approuvant un plan de protection de l'atmosphère constitue un acte faisant grief ; CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>re</sup>, 10 juin 2015, n° 369428, jugeant que les préfets chargés de la mise en œuvre des plans de protection de l'atmosphère sont soumis à une obligation de moyens.

23. CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>re</sup>, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254.

24. Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET, Ève TRUILHÉ-MARENGO, « L'obligation de résultat des États quant à la qualité de l'air ambiant : quel risque pour la France ? », *Recueil Dalloz*, 2015, p. 312.

25. L'infraction n° 2008/2190 porte sur le dépassement des valeurs limites de particules fines PM<sub>10</sub> : mise en demeure de la France par la Commission européenne le 20 novembre 2009 ; avis motivé du 28 octobre 2010 ; saisine de la CJUE par la Commission le 19 mai 2011 ; mise en demeure complémentaire le 21 février 2013 ; avis motivé complémentaire le 29 avril 2015.

26. L'infraction n° 2015/2074 est relative au dépassement des valeurs limites de dioxyde d'azote : mise en demeure de la France par la Commission européenne le 18 juin 2015 ; avis motivé le 15 février 2017 ; saisine de la CJUE par la Commission le 17 mai 2018.

27. L'infraction n° 2018/2332 est relative à la non-conformité des mesures de transposition de la directive 2008/50/CE telle que modifiée par la directive 2015/1480/UE, en particulier s'agissant de l'obligation de prendre des mesures appropriées pour écourter le plus possible les périodes de dépassement : mise en demeure de la France par la Commission européenne le 24 janvier 2019.

28. À la différence du juge de l'Union, le Conseil d'État ne s'était pas référé expressément à l'existence d'une obligation de résultat à la charge de l'État (Alix PERRIN, Meryem DEFFAIRI, « Le juge administratif, garant de la qualité de l'air », *AJDA*, 2018, p. 167).



29. Le tribunal administratif de Paris reprend le terme « persistant » pour caractériser la méconnaissance des dispositions de l'article 23 de la directive, à l'instar de la Cour de justice de l'Union européenne qui avait retenu des dépassements « systématiques et persistants » dans l'affaire bulgare (CJUE, 5 avril 2017, *Commission européenne c. République de Bulgarie*, Aff. C-488/15, point 115).

30. Si tant est que le Conseil d'État ait consacré une telle obligation en la matière (Alix PERRIN, Meryem DEFFAIRI, « Le juge administratif, garant de la qualité de l'air », *AJDA*, 2018, p. 167) ; V. également, s'agissant de la réception du droit de l'Union européenne par le juge administratif : Yann VOLPELLIÈRE, « L'obligation de résultat de l'administration », sous la direction de Catherine RIBOT, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier, 2015, p. 148-151.

31. La sanction financière – somme forfaitaire ou astreinte – ne peut être prononcée par le juge de l'Union qu'en situation de « manquement sur manquement », c'est-à-dire si la Cour constate que l'État membre ne s'est pas conformé à son premier arrêt (art. 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Les textes prévoient une sanction d'au moins onze millions d'euros et des astreintes journalières d'au moins 240 000 euros jusqu'à ce que les normes de qualité de l'air soient respectées.

32. En revanche, on saluera la prise en compte d'autres polluants pour la gestion des épisodes de pollution : au niveau de l'Union européenne, le seuil d'information n'est fixé que pour l'ozone, tandis que la France les a définis également pour le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et les PM<sub>10</sub>. Quant au seuil d'alerte, il est prévu au niveau communautaire pour l'ozone, le dioxyde d'azote et le dioxyde de soufre ; le droit interne a ajouté ce seuil pour les PM<sub>10</sub>.

33. ANSES, *Rapport d'expertise collective : Avis et rapport de l'ANSES relatif à l'identification, la catégorisation et la hiérarchisation de polluants actuellement non réglementés pour la surveillance de la qualité de l'air*, juin 2018, 278 p.

34. Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Nicolas Hulot salue la publication de l'avis de l'ANSES sur l'identification et la priorisation des polluants atmosphériques non réglementés », 28 juin 2018, [<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/nicolas-hulot-salue-publication-lavis-lances-sur-lidentification-et-priorisation-des-polluants>].

35. CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur SA contre Bundesrepublik Deutschland et The Queen contre Secretary of State for Transport, ex parte : Factortame Ltd et autres*, Aff. jointes C-46/93 et C-48/93.

36. La condamnation de l'État pour violation des obligations du droit communautaire peut en effet être obtenue via deux mécanismes distincts. Soit le juge s'appuie sur le principe selon lequel toute illégalité constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique (CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c. Driancourt*, n° 84768, Rec. p. 78), soit il s'appuie sur le principe, plus restrictif, dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne selon lequel toute personne physique ou morale peut engager la responsabilité de l'État en raison de la méconnaissance d'une norme du droit de l'Union européenne, à condition que la règle du droit communautaire violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation de la règle soit suffisamment caractérisée et qu'un lien de causalité direct soit établi entre cette violation et le dommage causé. Un point nous retient cependant : il nous semble que le Conseil d'État n'a pour le moment pas fait sien un tel principe général de la responsabilité de la puissance publique (pour manquement à mettre en œuvre les obligations issues du droit de l'Union européenne qui ont pour objet de conférer des droits aux particuliers) hormis le cas où la responsabilité de la puissance publique est engagée à raison des décisions de justice contraires au droit de l'Union européenne (CE, 18 juin 2008, *Gestas*, n° 295831, Rec. p. 230), et bien évidemment les cas de transpositions tardives ou incomplètes des directives.

37. TA de Cergy-Pontoise, 12 décembre 2017, *M. K.*, n° 1510469.

38. Laquelle n'avait pas abouti, faute pour le requérant d'avoir, notamment, visé la bonne personne publique, en l'occurrence le préfet qui n'est tenu qu'à une obligation de moyens (CE, 6<sup>e</sup> /1<sup>re</sup> SSR, 10 juin 2015, *Association Les Amis de la Terre*, n° 369428).

39. Au nombre de ces droits, on compte notamment le principe de sollicitude, le principe de bonne administration, le respect des droits de la défense, le principe du secret professionnel, ou encore le devoir de diligence ; v. pour une liste plus complète : M. WATHELET, J. WILDEMEERSCH, *Contentieux européen* (2 volumes), Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2<sup>e</sup> éd., 2014, p. 92.
40. L'article 35 se borne à prévoir que « Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales », duquel il semble difficile de déduire un « droit à un air sain ».
41. Le seuil d'information est « un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine des groupes particulièrement sensibles de la population et pour lequel des informations immédiates et adéquates sont nécessaires » (art. 2 de la directive 2008/50/CE).
42. Le seuil d'alerte est « un niveau au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de l'ensemble de la population et à partir duquel les États membres doivent immédiatement prendre des mesures » (art. 2 de la directive 2008/50/CE).
43. Cour des comptes, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, 2015, p. 76.
44. Art. L. 223-1 du code de l'environnement.
45. Arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant (NOR : DEVR1603792A).
46. Arrêté du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant (NOR : DEVR1400449A).
47. Cour des comptes, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, 2015, 123 p.
48. Lequel, aux termes de son article 21, vaut à la fois comme document-cadre et comme arrêté interpréfectoral le déclinant.
49. Conformément à l'article 17 de l'arrêté interministériel du 7 avril 2016, « les documents-cadres et arrêtés préfectoraux pris en application de l'article 5 de l'arrêté du 26 mars 2014 mentionné au précédent alinéa continuent de produire leurs effets pendant un délai d'un an à compter de la publication du présent arrêté ».
50. Cette plate-forme, qui évalue la pollution à l'échelle régionale, est l'un des outils utilisés par AirParif pour prévoir la qualité de l'air à l'aide de modélisations.
51. Marion DEGEORGES, « Circulation alternée : pourquoi ce délai de mise en place ? », *Le Monde*, 6 décembre 2016.
52. Elle avait été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, vidée de l'intégralité de ses propositions (Assemblée nationale, « Texte adopté n° 657 : Proposition de loi visant à l'automatisme du déclenchement de mesures d'urgence en cas de pics de pollution », 14 janvier 2016, [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0657.asp>]), puis transmise au Sénat qui ne s'en était pas saisie (Assemblée nationale, « Dossier législatif : Proposition de loi visant à l'automatisme du déclenchement de mesures d'urgence en cas de pics de pollution », [[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/automacite\\_mesures\\_urgence\\_pics\\_pollution.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/automacite_mesures_urgence_pics_pollution.asp)]).
53. Assemblée nationale, « Proposition de loi visant à l'automatisme du déclenchement de mesures d'urgence en cas de pics de pollution », 1<sup>er</sup> décembre 2015, [<http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3287.asp>].
54. Ministère de la Transition écologique et solidaire, « François de Rugy et Elisabeth Borne lancent un nouveau dispositif d'encadrement de la circulation en cas de pic de pollution », 25 juin 2019 [<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/francois-rugy-et-elisabeth-borne-lancent-nouveau-dispositif-dencadrement-circulation-en-cas-pic>].

55. Ainsi que le prévoit l'amendement n° CD2378 adopté le 20 mai dernier par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1831/CION-DVP/CD2378>].
56. CE, 23 octobre 1969, *Sieur Doublet*, Rec. 540, RD publ. 1959.1235, concl. A. Bernard et 1960.802, note M. Waline.
57. En matière d'installations classées, voir CE, 11 juillet 1986, *ministre de l'Environnement c. Michallon*, Rec. p. 115 ; plus récemment, CE, 5 juillet 2004, M. Lescure, n° 24381.
58. CE, Sect., 14 décembre 1962, *Sieur Doublet*, Rec. 680 ; D. 1963.117 et S.1963.92, concl. Combarrous ; AJ 1963.85, chr. Gentot et Fourré / CE, Ass., 20 octobre 1972, *Ville de Paris c. Marabout*, Rec. 664 ; AJ 1972.581, Chr. Cabanes et Léger, et 625, concl. G. Guillaume ; JCP 1973.II.17373, note B. Odent ; RD publ. 1973.832, note M. Waline ; Gaz. Pal. 1973.265, note Rougeaux.
59. CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>re</sup>, 10 juin 2015, *Association Les Amis de la Terre*, n° 369428.
60. « Pollution : circulation alternée reconduite jeudi à Paris, instaurée vendredi à Lyon et Villeurbanne », *Le Monde*, 8 décembre 2016.
61. Santé publique France, « Rapport et synthèse – Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique », 2016, 158 p.
62. Cour EDH, 24 juillet 2014, *Brincat et autres c. Malte*, n°s 60908/11, 62110/11, 62129/2.
63. Cour EDH, 19 février 1998, *Guerra et a. c. Italie*, n° 116/1996/735/932 : concernant l'absence d'information de la population sur les risques encourus et les mesures à prendre en cas d'accident dans une usine chimique du voisinage.
64. Cour EDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, n° 36022/97 : concernant les troubles sonores éprouvés par les riverains de l'aéroport d'Heathrow.
65. Cour EDH, 9 juin 2005, *Fadeïeva c. Russie*, n° 55723/00.
66. Cour EDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, n° 23413/94.
67. Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız*, n° 48939/99.
68. CJUE, 22 février 2018, *Commission européenne c. Pologne*, Aff. C-336/16, points 65 : « Contrairement à ce qu'allègue la République de Pologne, une éventuelle tendance partielle à la baisse mise en évidence par les données recueillies, qui n'aboutit toutefois pas à ce que cet État membre se conforme aux valeurs limites au respect desquelles il est tenu, n'est pas susceptible d'infirmier le constat du manquement qui lui est imputable à cet effet ».
69. Jean-Christophe MARTIN, Sandrine MALJEAN-DUBOIS, « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à un environnement sain », *Prévention des risques et responsabilité environnementale*, UNITAR, p. 37-53, 2011.
70. Résolution (68) 4, adoptée par les Délégués des ministres le 8 mars 1968, portant approbation de la Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air.
71. Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.
72. Marianne MOLINER-DUBOST, « Le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, 2003, p. 431-445.
73. CE, 6<sup>e</sup>/1<sup>re</sup>, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, au Recueil.
74. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 220-1 du code de l'environnement a été jugé inopérant à l'encontre d'un document d'urbanisme (TA de Versailles, 17 novembre 2009, n° 0606680). Il l'est en revanche à l'encontre d'un arrêté déclarant d'utilité publique des travaux d'aménagement d'une route départementale (TA de Cergy-Pontoise, 15 mars 2013, n° 1101402) ainsi que d'un arrêté ministériel fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de gaz à effet de serre et le montant de ces quotas (TA de Melun, 22 décembre 2011, n° 0802778) ; dans les deux cas le moyen a toutefois été écarté au motif qu'il n'était pas assorti de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé. Plus timide au sujet d'une autorisation individuelle (au cas d'espèce un permis de construire), le juge a botté en touche et estimé qu'en

tout état de cause il ne ressortait pas des pièces du dossier que cette autorisation compromettrait les objectifs législatifs et réglementaires en matière de pollution atmosphérique (TA d'Orléans, 30 juin 2009, n° 0800224). Enfin, lorsqu'un arrêté autorisant l'exploitation d'installations classées pour la protection de l'environnement contient des prescriptions qui permettent de limiter l'atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, cet article semble faire « écran » aux dispositions de l'article L. 220-1 (TA de Marseille, 22 décembre 2014, n° 1300066).

75. TA de Montreuil, 25 juin 2019, *Mme Farida T.*, n° 1802202, cons. 3.

76. CE, 4<sup>e</sup>/5<sup>e</sup>, 2 juillet 2010, *Madranges*, n° 323890, Rec. p. 236.

77. Stéphane MANDARD, « Pollution de l'air : des familles de la vallée de l'Arve attaquent l'État pour "carence fautive" », *Le Monde*, 30 avril 2018.

78. Lise BONVALOT, et al., « Estimating contributions from biomass burning, fossil fuel combustion, and biogenic carbon to carbonaceous aerosols in the Valley of Chamonix: a dual approach based on radiocarbon and levoglucosan », *Atmos. Chem. Phys.*, 16, 13753-13772, 2016.

79. Voir Laurence GAY, « La notion de "droits-créances" à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 16 (prix de thèse 2002), juin 2004.

80. Sur la période 2007-2018, la baisse des niveaux moyens observés se poursuit (particules fines PM<sub>2,5</sub> et PM<sub>10</sub>, dioxyde d'azote NO<sub>2</sub> et benzène C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>, à l'exception de l'ozone O<sub>3</sub>). Les concentrations demeurent néanmoins problématiques au regard de la réglementation pour cinq polluants (AirParif, Bilan de la qualité de l'air – Année 2018, avril 2019).

81. V. note de bas de page n° 7.

82. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement ; CC, Décision 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* ; pour une synthèse de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, voir Agnès ROBLLOT-TROIZIER, « Les clairs obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *Actualité juridique, Droit administratif*, 2015, p. 493 à 502.

83. L'alinéa 10 du préambule, qui était également invoqué et qui dispose que « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » a été écarté par le rapporteur public lors de l'audience des affaires parisiennes au motif qu'il porte sur le « vivre-ensemble » et, par suite, est inopérant dans les présents litiges. Quant à la lecture conjuguée des alinéas 10 et 11, ils sont également inopérants car analysés par le Conseil constitutionnel comme relatifs à la « politique familiale » (CC, Décision 97-393 DC, 18 décembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998*).

84. V., pour l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : CC, Décision 2012-249 QPC, 11 mai 2012, *Société Cryo-Save France [Prélèvement de cellules du sang de cordon ou placentaire ou de cellules du cordon ou du placenta]* ; V., pour l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : CC, Décision 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*.

85. Éric SALÈS, « Droit constitutionnel et droit social. La dualité du "droit au logement opposable" », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 79, n° 3, 2009, p. 601-620.

86. CE, 10 décembre 1962, *Société indochinoise de constructions électriques et mécaniques*, Rec., p. 676 ; CE, 29 novembre 1968, *Sieur Tallagrand*, n° 68938, Rec., p. 607.

87. CC, Décision 2011-116 QPC, 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*.

88. *Id.*, commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel.

89. Moritz LEUENBERGER, « Pollution par les particules en suspension dans l'air et effets sur la santé », *Rev Med Suisse*, 2000, volume-4. 20922.

90. L'atmosphère renferme un grand nombre de polluants qui peuvent réagir entre eux pour former des polluants secondaires, la sensibilité à l'exposition diffère dans le temps et dans l'espace selon les individus, et les maladies susceptibles d'être liées à la pollution atmosphérique

sont d'étiologie plurifactorielle : Santé publique France, *Pollution atmosphérique : données épidémiologiques*, 2016.

91. Emmanuelle BOUZIGON et al., « Facteurs génétiques et environnementaux de l'asthme et de l'allergie : synthèse des résultats de l'étude EGEA », *Revue des maladies respiratoires*, 2015, 32, 822-840 : synthèse des résultats de trois enquêtes conduites avec 2048 sujets pendant vingt ans.

92. CE, Ass., 9 mars 2007, *Mme Schwarz*, n° 267635, Rec. p. 118.

93. Extension au myofasciite à macrophages ainsi qu'à l'aggravation d'une sclérose en plaques déclarée antérieurement à l'inoculation du vaccin ; pour plus de précisions : Maryse DEGUERGUE, « Fasc. 830 : causalité et imputabilité », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 15 mai 2013, paragr. 144.

94. CE, 5<sup>e</sup>/7<sup>e</sup>, 10 octobre 2003, *Tato*, n° 249416, Rec. p. 393.

95. L'épidémiologie « permet de mettre en évidence des associations statistiques entre les concentrations en un ou plusieurs polluants atmosphériques et des effets comme la fréquence des visites aux urgences ou celle des admissions à l'hôpital pour crise d'asthme » (Marcel BONAY, Michel AUBIER, « Pollution atmosphérique et maladies respiratoires allergiques », *Médecine/Sciences*, 2007 ; 23, p. 187-192).

96. En Belgique par exemple, si une maladie existante est aggravée considérablement par une maladie professionnelle, c'est en principe la globalité du dommage qui est prise en compte pour l'indemnisation (la réparation des dommages provoqués par les maladies professionnelles dans le secteur privé est régie par les lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970. L'article 100 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales (M.B. du 9 janvier 1991) a modifié cette situation, en insérant un article 30 bis dans les lois coordonnées).

97. Thierry ROCHAT, et al., « Quel est le rôle de la pollution atmosphérique dans l'asthme ? », *Rev Med Suisse*, 2012, 8 : 2233-6.

98. Pour le préjudice d'anxiété, il appartiendrait aux requérants de faire état d'éléments circonstanciés attestant leur anxiété face au risque de développer des pathologies liées à l'exposition à la pollution atmosphérique (CE, 1<sup>re</sup>/6<sup>e</sup>, 9 novembre 2016, *Mme Bindjouli*, n° 393108, Rec. p. 496, concl. Jean LESSI).

99. TA de Paris, 4 juillet 2019, *Mme B.*, n° 1810251.

100. En application des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

101. CE, 26 novembre 2012, n° 354108, Rec. p. 394 ; Xavier DOMINO, Aurélie BRETONNEAU, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *AJDA*, 2012, p. 2373.

102. Voir, pour un recensement des recours à l'échelon européen : <https://www.right-to-clean-air.eu/en/lawsuits-and-decisions/>.

103. INFRAS, *Effets externes des transports 2010 - Monétarisation des effets sur l'environnement, les accidents et la santé*, juin 2014.

104. Sénat, *Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, Rapport d'information n° 610 : Le coût économique et financier de la pollution de l'air, présenté par Leila Aïchi*, juillet 2015.

105. TA de Rennes, 9 février 2018, *Saint-Brieuc Armor Agglomération*, n°s 1500372-1600384 : condamnation de l'État à verser à la communauté d'agglomération la somme de 451 546,60 euros au titre des années 2014, 2015 et 2016.

---

## ABSTRACTS

Through four decisions of 25 June and 4 July 2019, the Paris and Montreuil administrative courts held that the French state was responsible for the inadequacy of the air quality plan in Île-de-France as well as for the inadequacy of its implementation process. Nonetheless, considering a lack of causal link, they rejected claims for damage compensation because of respiratory diseases that affect the applicants.

Par quatre jugements des 25 juin et 4 juillet 2019, les tribunaux administratifs de Montreuil et Paris ont retenu la carence fautive de l'État en ce qui concerne l'insuffisance du plan relatif à la qualité de l'air pour l'Île-de-France et ses conditions de mise en œuvre. En revanche, ils rejettent les demandes d'indemnisation des préjudices consécutifs aux pathologies respiratoires dont les requérants sont affectés, considérant que le lien de causalité n'est pas établi.

## INDEX

**Mots-clés:** Pollution atmosphérique ; carence fautive ; droit de l'Union européenne ; plan relatif à la qualité de l'air ; lien de causalité ; responsabilité de l'État ; droit à un air sain ; recours indemnitaire.

**Keywords:** Air pollution ; failure to act ; European Union law ; air quality plans ; causal link ; state liability ; right to clean air ; action for damages.

## AUTHOR

**ANTOINE LE DYLIO**

Élève-avocat, ingénieur en environnement.