

FLASH : POLLUTION ATMOSPHERIQUE

L'Etat condamné pour la première fois à indemniser des victimes de la pollution de l'air

Alors que des rapports mettent en exergue les liens toujours plus étroits entre la pollution atmosphérique et les maladies pulmonaires¹ ou encore cardiovasculaires², le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 16 juin 2023, a condamné l'Etat à indemniser les parents de deux enfants souffrants de bronchiolites et d'otites à répétition en lien avec des pics de pollution en région parisienne. C'est une condamnation inédite, alors même que l'Etat « toujours coupable, jamais responsable » semblait jusqu'alors bénéficier du difficile établissement du lien de causalité en les maladies et sa carence dans le respect des seuils.

1. Rappel des faits

Les enfants de deux familles, nés respectivement en 2014 et 2015 et résidant en région parisienne, souffraient régulièrement de pathologies respiratoires et oto-rhino laryngologiques (ORL), telles que des otites. Les parents des deux familles étaient non-fumeurs et habitaient à proximité du périphérique.

Les enfants durent subir des traitements conséquents ainsi que des séances de kinésithérapie. Sur conseils de leurs médecins, ces familles durent quitter l'agglomération afin que la santé de leurs enfants puisse s'améliorer.

A titre de réparation des préjudices, les familles demandaient chacune environ 220 000 euros. L'Etat fut effectivement condamné à verser respectivement 3000 euros et 2000 euros aux parents des victimes.

C'est la première fois que le juge administratif estime que les symptômes dont souffrent les enfants sont en partie imputables « au dépassement des seuils de pollution résultant de la faute de l'Etat ».

2. Un étai qui se resserre progressivement autour de l'Etat

Les affaires mettant en cause l'Etat pour carence fautive dans le respect des normes sanitaires liées à la réduction de la pollution atmosphérique ont longtemps abouti à la même conclusion, décevante pour les justiciables lésés demandant réparation.

¹ « Maladies liées à la pollution atmosphérique », *Manuels MSD*, 2020
<<https://www.msmanuals.com/fr/professional/troubles-pulmonaires/maladies-pulmonaires-li%C3%A9es-%C3%A0-environnement/maladies-li%C3%A9es-%C3%A0-la-pollution-de-air>>

² « Pollution de l'air et AVC : une relation confirmée », *Le Quotidien du Médecin*, 16 juin 2023,
<https://www.lequotidiendumedecin.fr/specialites/cardiologie/pollution-de-lair-et-avc-une-relation-confirmee>

Dans un arrêt très récent³, la CJUE avait explicité la portée de la directive 2008/50/CE⁴, en précisant qu'elle n'a pas pour objectif de conférer un droit à réparation pour les particuliers qui souffriraient de nuisances résultant d'insuffisances ou de carences étatiques dans la transposition de ladite directive. Dans son arrêt, la Cour de justice rappelle que l'ouverture d'un droit à réparation pour les particuliers repose sur l'établissement de trois conditions cumulatives, bien connues en droit commun de la responsabilité civile, à savoir la violation d'une règle de droit (en l'espèce, de l'Union), que cette règle avait pour objet de conférer un droit aux particuliers, et **qu'il existe un lien de causalité suffisamment caractérisé entre la violation de cette règle et le dommage allégué subi par les particuliers.**

Pour autant, la violation du droit de l'Union est de nature à engager la responsabilité de l'Etat membre auteur de ladite transgression, et ce dernier peut tout de se voir infliger des amendes particulièrement sévères lorsque sa responsabilité est établie, et ce indépendamment de la réparation des victimes.

C'est ainsi que par un arrêt d'Assemblée du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat (n°428409), saisi par plusieurs associations de défense de l'environnement, a infligé à l'Etat une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Après examen des feuilles de route transmises par l'Etat à la Commission européenne le 19 avril 2018, la haute juridiction administrative a estimé ces dernières trop imprécises pour répondre à la nécessité de réduire massivement et rapidement les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines.

C'est toujours dans ce contexte que le 17 octobre 2022, constatant l'absence de mesures d'envergure pour atteindre les objectifs énoncés et donc le non-respect persistant des normes européennes par le gouvernement français, le Conseil d'Etat l'a condamné au versement de deux astreintes de 10 millions d'euros (soit un total de 20 millions d'euros), pour les deux périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022, et de janvier à juillet 2022. Ces astreintes seront réparties entre les associations requérantes, dont les Amis de la Terre, et entre des établissements publics intervenant dans les domaines de l'environnement et de la santé, à savoir l'Agence de la transition écologique, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, l'Agence nationale de sécurité sanitaire et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques. Des associations de surveillance de la qualité de l'air seront également bénéficiaires d'une partie de ces montants (Airparif et ATMO des régions concernées).

Les récents contentieux afférents à la pollution atmosphérique cristallisent parfaitement la distinction qu'il puisse il y avoir entre culpabilité et responsabilité, et cela résulte de l'épineux établissement du lien de causalité en matière de pollution atmosphérique.

Les insuffisances en matière de stratégie environnementale liée à la pollution de l'air sont directement imputables aux Etats mais la difficulté majeure reste l'établissement du lien de causalité, au cœur de l'engagement de la responsabilité de droit commun.

Dans plusieurs décisions très récentes de la Cour administrative d'appel de Paris du 21 décembre 2022 (n°19PA02868, n°19PA02869 et n°19PA02873), la juridiction a bien retenu la carence fautive de l'Etat pour prendre des mesures suffisantes destinées à améliorer la qualité de l'air. Cependant, le rapport d'expertise que la Cour avait ordonné afin d'apprécier les conséquences du dépassement sur les préjudices révèle qu'il « *ne peut être démontré un lien unique entre rhinite chronique et pollution du fait de la diversité des facteurs possibles, ce qui répond au grief invoqué.* »

³ Arrêt CJUE en date du 22 décembre 2022, affaire C-61/21

⁴ 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

C'est également ce qui avait été consacré dans la décision du tribunal administratif de Montreuil (25 juin 2019, n°1802202), par laquelle les juges ont souligné l'insuffisance d'éléments probatoires « permettant d'établir l'incidence alléguée du dépassement des seuils de concentration sur leur état de santé » (§19), et dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel, Lyon (3e chambre, 29 Novembre 2021, n° 19LY04397) : « Toutefois, l'état du dossier ne permet pas à la Cour d'apprécier les conséquences des dépassements des seuils de concentration de gaz polluants fixés à l'article R. 221-1 du Code de l'environnement sur l'état de santé du fils de C... G.... et, par suite, l'importance des préjudices en lien avec la seule faute de l'Etat retenue ci-dessus. »

Dans la majorité des contentieux afférents à la pollution atmosphérique, les demandeurs sont des personnes souffrant initialement de pathologies respiratoires, qu'elles prétendent aggravées par les épisodes de pollution atmosphérique. Or la preuve du lien épidémiologique est particulièrement difficile à établir, en raison des causes multifactorielles de pollutions, en particulier dans les grandes villes.

Par ailleurs, les maladies pouvant mettre plusieurs mois, voire années à se déclarer, il est évidemment compliqué de pouvoir imputer leur cause à un évènement particulier (par exemple, un pic de pollution, quand bien même ce dernier s'étalerait sur plusieurs mois).

3. Les enseignements du jugement du tribunal administratif de Paris

Ce jugement est inédit en ce que c'est la première fois que des victimes de pollution atmosphérique bénéficient d'une indemnisation du fait d'une carence fautive de l'Etat dans le respect des normes sanitaires. Cette indemnisation est néanmoins soumise à la preuve d'un lien entre la maladie et la pollution de l'air, qui doit faire l'objet d'un certificat médical attestant de cette causalité sans ambiguïté.

Par ailleurs, les Conseils des familles évoquent une condition complémentaire, à savoir qu'un déménagement doit avoir été préconisé par les professionnels médicaux.

En l'espèce, à la suite des maladies à répétition (otites, rhinite, conjonctivite...) coïncidant avec des épisodes de pollution, les médecins avaient recommandé aux familles de quitter la région parisienne. A la suite de ces déménagements, l'état de santé des deux enfants s'est amélioré, de sorte que la causalité entre la pollution et l'état de santé a bien été établie par les requérants.

Ce jugement consacre désormais la possibilité d'une indemnisation en raison de la carence fautive de l'Etat dans le respect des normes sanitaires édictées par lui pour assurer la prévention de la pollution de l'air, sous réserve que le suivi médical des victimes atteste notamment que leur déménagement a mis fin aux pathologies respiratoires dont elles souffraient dans leur premier lieu de résidence.