

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1800362

Mme Laure X...

Mme Marie Monteiro
Rapporteur

M. Marc Gilbertas
Rapporteur public

Audience du 12 septembre 2019
Lecture du 26 septembre 2019

44-007
44-05-05
60-01-03
C-SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 20 janvier 2018, 27 mai et 17 juillet 2019, ce dernier n'ayant pas été communiqué, Mme Laure X..., agissant tant en son nom propre qu'au nom de son fils mineur, M. Timon Y..., représentée par Me Lafforgue, demande au tribunal, dans le dernier état de ses conclusions :

1°) de condamner l'Etat, la métropole de Lyon et la ville de Lyon à lui verser une indemnité de 30 000 euros en réparation des préjudices subis par son fils et une somme de 35 000 euros pour ses préjudices, majorées des intérêts de droit à compter de la date de la première demande d'indemnisation présentée le 21 septembre 2017 auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, du préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, et du président de la métropole de Lyon, avec capitalisation des intérêts échus à compter de cette même formalité ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la pollution de l'air est un problème de santé publique ;
- les autorités publiques ont commis une faute dans la gestion de la pollution atmosphérique et des pics de pollution, notamment celui de la fin d'année 2016 ;
- elles n'ont pas pris, parmi les mesures prévues par les textes, toutes celles qu'elles auraient dû adopter ;

- quand bien même elles ont pris certaines mesures, celles-ci n'étaient pas adéquates pour lutter contre la pollution atmosphérique et gérer le pic de pollution de façon efficace ;
- de façon générale, elles auraient dû mettre en place un cadre législatif et réglementaire plus efficace ; l'Etat, en tant que régulateur, aurait dû en amont prévoir un cadre d'action plus contraignant au regard du droit communautaire, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du droit national ;
- la pollution atmosphérique est à l'origine de la fragilisation et de l'aggravation des problèmes de santé de son fils ; l'Etat doit les indemniser, son fils et elle, des souffrances endurées, des troubles dans les conditions d'existence et des préjudices d'angoisse et de contamination.

Par un mémoire enregistré le 4 mars 2019, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- aucune carence fautive n'est démontrée ;
- le lien de causalité entre la faute alléguée et le préjudice n'est pas établi ;
- les sommes demandées ne sont pas justifiées.

Par un mémoire enregistré le 3 avril 2019, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la demande indemnitaire de la requérante n'est pas fondée.

Par des mémoires enregistrés les 5 avril et 1^{er} juillet 2019, la métropole de Lyon, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de Mme X... le versement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle n'a commis aucune carence fautive dans l'exercice de ses compétences ;
- le lien de causalité entre la carence invoquée et les préjudices allégués n'est pas démontré ;
- le préjudice invoqué ne présente pas un caractère certain.

Par une ordonnance du 2 juillet 2019, la clôture de l'instruction a été fixée au 17 juillet 2019.

Un mémoire a été enregistré pour Mme X... le 1^{er} août 2019, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Par un courrier du 5 septembre 2019, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement est susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires dirigées contre la métropole de Lyon et la ville de Lyon dès lors que ces conclusions, présentées plus de deux mois après l'introduction de la requête, constituent des conclusions nouvelles.

Des observations ont été enregistrées pour Mme X... le 11 septembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 ;
- la directive (UE) 2015/1480 de la commission du 28 août 2015 modifiant plusieurs annexes des directives du Parlement européen et du Conseil 2004/107/CE et 2008/50/CE établissant les règles concernant les méthodes de référence, la validation des données et l'emplacement des points de prélèvement pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté interministériel du 26 mars 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ;
- l'arrêté interministériel du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ;
- l'arrêté inter-préfectoral n° 2014335-0003 du 1^{er} décembre 2014 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant pour les départements de la région Rhône-Alpes ;
- le code de justice administrative.

Vu l'arrêt C-404/13 du 19 novembre 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne, « ClientEarth ».

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Monteiro, premier conseiller,
- les conclusions de M. Gilbertas, rapporteur public,
- les observations de Me Baron substituant Me Lafforgue, avocat de Mme X... et M. Timon Y..., requérants, et celles de Me Untermaier, substituant Me Petit, avocat de la métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. M. Timon Y..., né en octobre 2010 et résidant à Villeurbanne (69100), souffre depuis 2011 de bronchites aiguës, de bronchites asthmatiques et de toux grasses que sa mère, Mme X..., impute à la pollution atmosphérique dans l'agglomération lyonnaise. Estimant que l'Etat et la métropole n'ont mis en place aucun dispositif efficace pour enrayer le phénomène de pollution atmosphérique, Mme X..., agissant en son nom propre et pour le compte de son fils mineur, a formé en septembre 2017 une demande préalable d'indemnisation auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, du préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, et du président de la métropole de Lyon. Sa demande ayant été rejetée, elle demande au tribunal de condamner l'Etat, la métropole de Lyon et la ville de Lyon à verser, à son fils, la somme de 30 000 euros et, à elle-même, la somme de 35 000 euros.

Sur la recevabilité des conclusions aux fins de condamnation de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon :

2. Les conclusions dont Mme X... a saisi le tribunal le 20 janvier 2018 étaient seulement dirigées contre l'Etat. Si, par un mémoire enregistré le 17 juillet 2019, elle a également demandé la condamnation de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon au versement d'une indemnité, de telles conclusions, qui mettent en cause des collectivités territoriales distinctes de l'Etat, ont été présentées au-delà du délai de recours contentieux. Ainsi qu'en ont été informées les parties, ces dernières conclusions sont donc nouvelles et, par suite, irrecevables.

Sur la responsabilité de l'Etat :

En ce qui concerne la faute :

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

3. Aux termes de l'article 1^{er} de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, visée ci-dessus : « *La présente directive établit des mesures visant : / 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ; (...)* ». Aux termes de son article 4 : « *Les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations* ». L'article 13 prévoit que « *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. Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III. Les marges de dépassement indiquées à l'annexe XI s'appliquent conformément à l'article 22, paragraphe 3, et à l'article 23, paragraphe 1.2. Les seuils d'alerte applicables pour les concentrations d'anhydride sulfureux et de dioxyde d'azote dans l'air ambiant sont les seuils indiqués à l'annexe XII, section A.* ». Aux termes de l'article 23 de cette même directive : « *1. Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV. En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. (...)* ».

4. Il résulte des dispositions des articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 19 novembre 2014, mentionné plus haut, que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par l'annexe XI de cette directive après leur date d'entrée en vigueur doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en

saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13. Si les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. L'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ne saurait permettre, à elle seule, de considérer que l'Etat membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive. Il en résulte, enfin, qu'il appartient à la juridiction nationale compétente éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par cette directive dans les conditions que celle-ci prévoit.

5. Aux termes de l'article L. 220-1 du code de l'environnement : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* ». Aux termes de l'article L. 221-1 de ce même code : « *I. - L'Etat assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques (...)* ». Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui transpose la directive précitée sur ce point : « *I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. / Pour les zones mentionnées au premier alinéa, le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces pour respecter ces normes. (...)* ». L'article L. 222-5 de ce même code dispose que : « *Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. Lorsque des circonstances particulières locales liées à la protection des intérêts définis aux articles L. 220-1 et L. 220-2 le justifient, le plan de protection de l'atmosphère peut renforcer les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques*

mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, et préciser les orientations permettant de les respecter. Il peut, également, renforcer les mesures techniques mentionnées aux articles L. 224-1, L. 224-2 et L. 224-4. Le décret mentionné à l'article L. 222-7 précise les mesures qui peuvent être mises en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère, notamment en ce qui concerne les règles de fonctionnement et d'exploitation de certaines catégories d'installations, l'usage des carburants ou combustibles, les conditions d'utilisation des véhicules ou autres objets mobiliers, l'augmentation de la fréquence des contrôles des émissions des installations, des véhicules ou autres objets mobiliers et l'élargissement de la gamme des substances contrôlées ». L'article R. 221-1 du même code, qui reprend les valeurs prévues à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée, fixe les normes de qualité de l'air.

6. Aux termes de l'article L. 221-3 du code de l'environnement : « Dans chaque région, et dans la collectivité territoriale de Corse, l'Etat confie la mise en oeuvre de la surveillance prévue à l'article L. 221-2 à un organisme agréé pour un ou des paramètres donnés de la qualité de l'air. Celui-ci associe, de façon équilibrée, des représentants de l'Etat et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des collectivités territoriales et leurs groupements, des représentants des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1, des associations agréées de consommateurs et, le cas échéant, faisant partie du même collège que les associations, des personnalités qualifiées. Les modalités d'application du présent article sont définies par un décret en Conseil d'Etat. ». Aux termes de l'article R. 221-3 de ce code : « Un arrêté du ministre chargé de l'environnement fixe les modalités et les techniques de surveillance de la qualité de l'air. ». Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} juillet 2016 portant agrément de l'association de surveillance de la qualité de l'air de la région Auvergne-Rhône-Alpes : « L'association de surveillance de la qualité de l'air ATMO Auvergne-Rhône-Alpes est agréée jusqu'au 30 juin 2019 au titre de l'article L. 221-3 du code de l'environnement (...). ».

7. En l'occurrence, le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise, adopté le 26 février 2014, comporte des mesures règlementaires intéressant notamment le trafic routier, les chaufferies collectives, les équipements individuels de combustion du bois, le brûlage des déchets, les émissions industrielles et la procédure d'alerte et d'information, et des précisions relatives à la prise en compte de la qualité de l'air dans les documents d'urbanisme ainsi qu'aux « porter à connaissance ». En outre, il prévoit des mesures incitatives et de sensibilisation pour les actions qui relèvent des collectivités territoriales ou sont étrangères à la réglementation. Il a pour objet, dans un délai qu'il fixe, de ramener les concentrations en polluants dans l'atmosphère à des niveaux inférieurs aux valeurs limites conformément à l'article 23 déjà cité de la directive du 21 mai 2008.

8. Cependant si ce plan, révisé, prévoit une amélioration majeure dès 2015 de la qualité de l'air et une division par dix du nombre de personnes exposées aux dépassements de valeur limite pour les PM10, il indique également que, malgré la mise en oeuvre de l'ensemble des actions dans leur intégralité, la situation devrait rester dégradée pour près de 20 000 habitants de l'agglomération lyonnaise en situation de proximité avec le trafic routier. Il en résulte aussi que, s'agissant de l'exposition au dioxyde d'azote, si la proportion de population impactée par des dépassements de valeur limite est appelée à diminuer sensiblement, près de 63 000 personnes résidant dans le voisinage des principaux boulevards lyonnais demeureraient exposées à des concentrations supérieures aux valeurs limites.

9. Par ailleurs, il apparaît que, au cours des années 2013, 2014, 2015 et 2016, les valeurs limites de concentration fixées par le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise, s'agissant tout spécialement des particules fines - PM10 - et du dioxyde d'azote, ont été dépassées de manière renouvelée. L'année 2016, en particulier, a été marquée en décembre par un épisode de pic de pollution.

10. L'exposition persistante, et difficilement compressible, reconnue par le plan de protection, d'une partie significative de la population à des concentrations en particules fines et dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites mais également la répétition, depuis plusieurs années, et sur des périodes parfois importantes, de dépassements des valeurs limites de ces polluants, montrent que ce plan et les moyens dont il prévoit la mise en œuvre sont insuffisants pour empêcher une méconnaissance de ces valeurs limites sur une durée la plus courte possible. Cette situation caractérise une faute de l'Etat dans l'exécution des obligations résultant pour lui des dispositions précitées du code de l'environnement, telles qu'elles transposent les articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008.

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

11. Aux termes de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. (...)* ». Aux termes de l'article 8 de cette même convention : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

12. Il apparaît que, depuis plusieurs années, un ensemble de politiques publiques, regroupant une multiplicité d'acteurs et comportant des sanctions, a été développé dans de nombreux secteurs, tant à l'échelon national que localement, pour lutter contre la pollution atmosphérique. Si les mesures adoptées et appliquées n'ont pas encore permis d'empêcher tout dépassement des seuils cités plus haut, il résulte de l'instruction, et notamment des relevés de l'association ATMO, que, depuis le début des années 2010, les efforts fournis ont toutefois permis une amélioration régulière de la qualité de l'air dans la région lyonnaise. Dans ce contexte et compte tenu, spécialement, des risques écologiques inhérents à la vie en ville combinés, en particulier, avec la difficulté de lutter contre une pollution d'origine multifactorielle, voire diffuse, le dépassement des valeurs limites constaté entre 2012 et 2016 et l'insuffisance du plan de protection de l'atmosphère relevé au cours cette même période, ne sauraient suffire à caractériser une défaillance notoire des pouvoirs publics dans les actions destinées à protéger ou améliorer la vie des habitants de l'agglomération ni une atteinte suffisamment grave à leur droit de vivre dans un environnement sain. Aussi, aucune illégalité fautive de l'Etat au regard des exigences résultant des stipulations des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait ici être retenue.

S'agissant de la gestion du pic de pollution de l'air de la fin de l'année 2016 :

13. Aux termes de l'article L. 221-6 du code de l'environnement : « (...) *Lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le public en est immédiatement informé par l'autorité administrative compétente. (...)* ». Aux termes de l'article L. 223-1 du même code : « *En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public selon les modalités prévues par la section 2 du chapitre Ier du présent titre et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles. (...)* ».

14. Aux termes de l'arrêté visé plus haut du 7 avril 2016 : « *En cas de dépassement prévu d'un seuil d'information et de recommandation, le représentant de l'Etat dans le département déclenche, en concertation avec l'agence régionale de santé, des actions d'information du public, des maires, des établissements de santé et établissements médico-sociaux, des professionnels concernés et des relais adaptés à la diffusion de cette information, ainsi que des diffusions de recommandations sanitaires et de recommandations visant à limiter les émissions des polluants atmosphériques concernés ou de leurs précurseurs. Il renforce le contrôle du respect de la réglementation en vigueur en matière de lutte contre les pollutions de l'air.* ».

15. Mme X... soutient que les mesures préfectorales mises en œuvre lors de l'épisode de pollution dans l'agglomération lyonnaise à la fin de l'année 2016 étaient tardives et inadéquates. Il résulte cependant de l'instruction, et notamment des relevés fournis par l'association ATMO, seule agréée pour la surveillance de la qualité de l'air en Auvergne-Rhône-Alpes, que si l'air a été qualifié de « mauvais » le 1^{er} décembre, sa qualité s'est légèrement améliorée entre les 3 et 4 décembre, même s'il est resté « médiocre » pour se dégrader ensuite à partir du 7 décembre. Or, les mesures d'urgence automatiques prévues par l'arrêté inter-préfectoral du 1^{er} décembre 2014, pris en application des dispositions précitées de l'arrêté du 7 avril 2016, ont, s'agissant des particules PM10, été mises en œuvre dès le 1^{er} décembre pour le dépassement du seuil d'information et à partir du 2 décembre jusqu'au 12 décembre pour le dépassement du seuil d'alerte. L'épisode de pollution atmosphérique ayant persisté malgré ces mesures, le préfet du Rhône, par un arrêté daté du 5 décembre 2016, a abaissé la vitesse autorisée de 20 km/h sur les axes routiers. En raison des conditions climatiques et de l'intensité du pic de pollution, le préfet a également décidé le 7 décembre 2016 la mise en place de la circulation alternée à compter du 9 décembre puis le 16 décembre 2016, après une nouvelle hausse de la pollution aux particules PM10, un abaissement supplémentaire de la vitesse autorisée. Même si d'autres organismes avaient annoncé un risque de pollution élevé avant cette date, le préfet n'apparaît pas avoir agi, dans ces circonstances, tardivement et de manière inadaptée. Dans ces conditions, aucune carence fautive ne saurait être ici reprochée à l'Etat.

16. Il n'apparaît pas en outre et n'est pas démontré que la persistance de cet épisode de pollution caractériserait l'insuffisance des moyens mis en œuvre par le préfet pour assurer le contrôle et le respect des prescriptions s'imposant alors.

17. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme X... est seulement fondée à soutenir que l'Etat, en n'ayant pas pris, pour l'agglomération lyonnaise, un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, dans les conditions définies ci-dessus, le dépassement des valeurs limites de particules fines – PM10 - et de dioxyde d'azote, a commis une faute.

En ce qui concerne le lien de causalité :

18. L'imputabilité des préjudices dont se plaint Mme X... à la faute commise par l'Etat n'est pas démontrée. Par ailleurs, les pathologies dont souffre son fils ont des causes multiples dont rien au dossier ne permet de dire, avec certitude, qu'elles auraient ici pour origine prépondérante, ou comme facteur particulièrement aggravant, les insuffisances du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise dans les moyens engagés pour lutter contre la pollution atmosphérique générée par les dépassements répétés des seuils de concentration d'agents polluants. Si Mme X... produit un certificat médical de son médecin généraliste en date du 25 janvier 2017 faisant état d'une « hyperactivité bronchique en relation avec les pics de pollution survenu[s] sur Lyon depuis novembre 2016 », cet élément ne saurait suffire, à lui seul, pour établir un lien direct de causalité entre de tels dépassements et les pathologies de son fils.

19. Dans ces circonstances, Mme X... n'est pas fondée à demander la condamnation pour faute de l'Etat. Il en résulte que les conclusions indemnitaires qu'elle a présentées ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon, qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme que demande Mme X... en remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par la métropole de Lyon.

DECIDE:

Article 1 : La requête de Mme X... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la métropole de Lyon tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Laure X..., au président de la métropole de Lyon, à la ville de Lyon et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Vincent-Marie Picard, président,
Mme Marie Monteiro, premier conseiller,
Mme Alice Raymond, conseiller.

Lu en audience publique le 26 septembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

M. Monteiro

V.-M. Picard

La greffière,

A. Baviera

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,