

# Pollution de l'air au droit d'une école primaire de Lyon et question des responsabilités de l'Etat, de la ville et de la Métropole

**Lire les conclusions de :**

**Elodie Reniez**

Conclusions du rapporteur public

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Lyon – N° 2007414 – association Greenpeace France et autres – 24 février 2023 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Pollution de l'air, Responsabilité pour faute, Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, L. 220-1 du code de l'environnement, L. 221-1 du code de l'environnement, L. 221-4 du code de l'environnement, L. 221-5 du code de l'environnement, L. 223-1 du code de l'environnement, L. 229-26 du code de l'environnement, R. 221-1 du code de l'environnement, L. 110-3 du code de la route

### Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

## Résumé

<sup>1</sup> Par un jugement du 24 février 2023, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la requête présentée par l'association Greenpeace France et un collectif de parents d'élèves tendant d'une part, à l'indemnisation par la ville de Lyon, la métropole de Lyon et l'État, des préjudices qu'ils estiment avoir subis en raison de l'exposition de leurs enfants à la pollution impactant l'école primaire Michel Servet et d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à ces autorités de prendre des mesures de nature à réduire l'impact de cette pollution.

<sup>2</sup> Par courriers du 9 mars 2020 adressés au maire de Lyon, au président de la métropole de Lyon, au préfet du Rhône et au ministre de la transition écologique, les requérants, agissant au nom de leurs enfants mineurs scolarisés entre les années 2018 et 2020 au sein de l'école primaire située au débouché du tunnel de la Croix-Rousse dans le premier arrondissement de la commune de Lyon, et en leurs noms propres, ainsi que l'association Greenpeace France, ont sollicité l'édiction des mesures qu'ils estiment nécessaires à la réduction de la pollution de l'air au droit de l'école, et ont demandé l'indemnisation des préjudices résultant de l'exposition de leurs enfants à cette pollution. Les autorités publiques saisies ayant rejeté leur réclamation, ils ont demandé au tribunal administratif, d'une part, de condamner l'État, la commune de Lyon et la métropole de Lyon à les indemniser de ces préjudices et d'autre part, d'enjoindre aux personnes compétentes de restreindre la circulation automobile au sein du tunnel de la Croix-Rousse

## S'agissant tout d'abord des niveaux de pollution observés au sein de l'école,

<sup>3</sup> le tribunal, après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 221-1 du code de l'environnement fixant, au titre des normes de qualité de l'air, les valeurs limites de concentration de certains polluants, relève que les études et relevés effectués par l'agence Atmo Auvergne-Rhône-Alpes, ont révélé que les seuils annuels de pollution au dioxyde d'azote avaient été dépassés dans plusieurs cours extérieures de l'école. Il indique ensuite que ce dépassement du seuil annuel pour ce polluant ne persiste depuis 2019 que dans la cour nord de l'école située à proximité immédiate de la sortie du tunnel de la Croix-Rousse. En revanche, le tribunal précise ensuite qu'il n'apparaît pas que la pollution au dioxyde d'azote à l'intérieur des locaux aurait excédé les seuils fixés, et qu'il ne ressort pas non plus des relevés de

l'Atmo Auvergne-Rhône-Alpes ou des éléments fournis par les requérants que les valeurs réglementaires fixées par le code de l'environnement aient été dépassées.

## Concernant ensuite la responsabilité pour faute de l'État,

<sup>4</sup> le tribunal rappelle d'une part qu'en application de la directive européenne du 21 mai 2008 et des dispositions des articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement prises pour sa transposition, les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par le code de l'environnement doivent pouvoir obtenir des autorités nationales l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme lorsque n'est pas assuré le respect des valeurs limites applicables à chaque polluant atmosphérique.

<sup>5</sup> Il indique à cet égard que par des décisions des 10 juillet 2020 [1] et 4 août 2021, le conseil d'État a jugé que la pollution aux dioxyde d'azote avait excédé la valeur limite de concentration moyenne annuelle fixée réglementairement au cours des années 2018 et 2019 et estime que cette circonstance corrobore les taux observés au sein de la cour nord de l'école, située au carrefour de la sortie du tunnel de la Croix-Rousse et des quais du Rhône, zone particulièrement marquée, au sein de cette agglomération, par la pollution au dioxyde d'azote. Par ailleurs, il précise que par une décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État a également jugé que les mesures figurant dans le plan de protection de l'atmosphère approuvé par arrêté préfectoral le 26 février 2014 étaient manifestement insuffisantes à permettre que la période de dépassement des valeurs limites de pollution au dioxyde d'azote soit la plus courte possible, ce que confirment notamment les relevés réalisés pour l'année 2019 évoqués précédemment. Le tribunal qui relève enfin que le nouveau plan de protection de l'atmosphère, n'a été approuvé que le 24 novembre 2022 et ne couvre donc pas la période en cause dans le présent litige, estime en conséquence, qu'en s'abstenant d'élaborer un plan relatif à la qualité de l'air permettant que le dépassement des valeurs limites de pollution dans l'ensemble de l'agglomération lyonnaise, et plus spécifiquement sur le secteur de l'école Michel Servet, soit la plus courte possible, l'État a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

<sup>6</sup> Cependant, l'article L. 223-1 du code de l'environnement, prévoit qu'en cas d'épisode de pollution et lorsque les seuils réglementaires sont dépassés, le préfet informe immédiatement le public, puis, après information du maire, qu'il prenne des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Alors que les requérants soutiennent que la responsabilité de l'État

doit être engagée au motif que le préfet du Rhône n'a pas procédé à la fermeture du tunnel de la Croix-Rousse, le tribunal considère qu'ils ne discutent pas de l'efficacité des mesures prises par ce dernier, dans un contexte d'urgence, et n'établissent donc pas qu'il aurait manqué à ses obligations résultant de ces dispositions du code de l'environnement et aurait ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

Pas d'application aux collectivités territoriales compétentes en matière de lutte contre la pollution de l'air et d'organisation de la mobilité du régime de responsabilité retenu contre l'Etat pour n'avoir pas établi de plans ou mis en œuvre de mesures permettant d'atteindre l'objectif de qualité de l'air conforme aux exigences de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

Le simple constat du dépassement des valeurs limites de pollution au dioxyde d'azote fixées, en application de la directive n° 2008/50/CE, par les dispositions de l'article R. 222-1 du code de l'environnement, ne permet pas d'engager la responsabilité de la métropole de Lyon, quand bien même elle exerce des compétences en matière d'organisation de la mobilité et de lutte contre la pollution de l'air (sur une période antérieure à la date à laquelle les plans climat-air-énergie territoriaux doivent permettre d'atteindre de tels objectifs).

Pour apprécier la faute commise par cette même collectivité en raison de l'insuffisance des mesures mises en œuvre pour permettre que les valeurs limites de pollution ne soient pas dépassées, sur un site situé à proximité immédiate d'un important axe routier, il convient de tenir compte des effets potentiels d'une limitation de la circulation routière à cet endroit sur les autres axes routiers, et la pollution liée à ce report, des effets de telles restrictions sur les autres objectifs poursuivis et de l'efficacité des mesures mises en œuvre, même si elles ne permettent de réduire le niveau de pollution que de manière progressive.

## En ce qui concerne la responsabilité pour faute de la métropole de Lyon,

<sup>7</sup> le tribunal indique en premier lieu que la régulation de la circulation au sein du tunnel de la Croix-Rousse, classé route à grande circulation, est partagée entre la métropole de Lyon et le préfet. Il précise ensuite que, si la métropole de Lyon est compétente en matière de lutte contre la pollution de l'air, notamment à travers l'adoption du plan climat-air-énergie territorial et du plan de mobilité, elle ne saurait en revanche assumer les responsabilités propres à

l'État résultant de la directive du 21 mai 2008 et des dispositions prises pour sa transposition, et les requérants ne peuvent ainsi pas utilement invoquer les condamnations prononcées à l'encontre de l'État pour soutenir que la métropole de Lyon aurait elle-même manqué à ses propres obligations, du seul fait du constat du dépassement des seuils de pollution fixés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

<sup>8</sup> En deuxième lieu, si les requérants soutiennent également que la mise en place de la zone à faible émission, décidée par la métropole de Lyon par une délibération du 28 janvier 2019, autant que les autres mesures ordonnées par la métropole visant à développer les modes de déplacement alternatifs à l'automobile, n'ont qu'un caractère progressif et n'ont pas permis d'abaisser suffisamment rapidement les taux de pollution, le tribunal considère qu'alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire, ni aucun principe, n'a été méconnue, ils ne discutent pas du contenu du plan climat-air-territorial approuvé par la métropole de Lyon et ne démontrent ainsi pas que la métropole de Lyon aurait commis un manquement dans l'exercice de ses attributions propres.

<sup>9</sup> En troisième lieu, sur la question de la pollution en provenance du tunnel de la Croix-Rousse, le tribunal relève que d'après une étude diligentée par l'agence Atmo Rhône-Alpes réalisée le 4 avril 2016, dont le contenu n'est pas sérieusement contesté par les requérants, la pollution au dioxyde d'azote particulièrement élevée observée au niveau de la sortie du tunnel de la Croix-Rousse côté Rhône, et plus particulièrement de la cour nord de l'école Michel Servet, est la résultante d'une pluralité de facteurs et que la circulation automobile n'en est responsable qu'à hauteur de 40%, les 60% restants étant imputables d'une part à la topographie particulière du site marquée par la présence de la colline de la Croix-Rousse et la circulation des vents, et d'autre part à la forte congestion du trafic sur les quais du Rhône. Il relève ensuite que contrairement à ce qui est soutenu, selon l'étude réalisée par les laboratoires scientifiques de l'association Greenpeace le 22 juin 2022, autant que des relevés de l'agence Atmo Rhône-Alpes, la corrélation entre la pollution observée au sein de l'école Michel Servet et le trafic automobile du tunnel de la Croix-Rousse n'est pas systématique, tandis que la fermeture du tunnel survenue pendant presque un an en 2012 en raison de travaux, si elle a contribué à une amélioration temporaire de la qualité de l'air, n'avait pas permis d'abaisser la pollution au dioxyde d'azote sous la valeur limite annuelle de 40 µg/ m.

<sup>10</sup> A cet égard, les requérants font valoir les conclusions d'une analyse réalisée par un bureau d'études sur des mesures telles que la fermeture du tunnel de la Croix-Rousse à la circulation des véhicules particuliers ou la réduction des voies ouvertes à la circulation publique. Cependant, le tribunal indique qu'il ressort de cette étude

que la mise en œuvre des scénarii, impliquerait un report de la circulation automobile sur d'autres axes, et notamment dans le tunnel de Fourvière et le périphérique Nord, qui apparaît inenvisageable du fait de la saturation du tunnel de Fourvière et des impératifs de sécurité en matière de circulation dans les tunnels du périphérique Nord. En conséquence, le tribunal estime que la réduction de la pollution atmosphérique au niveau du tunnel de la Croix-Rousse ne peut être envisagée de manière isolée, sans tenir compte des autres facteurs concourant au développement de la pollution et notamment le risque aggravé de congestion automobile sur d'autres axes routiers de l'agglomération.

<sup>11</sup> Concernant les dispositions qu'elle a prises pour abaisser cette pollution sur son territoire, la métropole de Lyon fait en revanche état de la mise en place d'un grand nombre de mesures, notamment au travers du plan Oxygène approuvé en 2016, destinées à favoriser le développement des mobilités alternatives à la circulation automobile autant qu'à réduire la pollution atmosphérique, telles que l'abaissement de la vitesse maximale de circulations en centre-ville et sur de nombreux axes, notamment le périphérique, l'aménagement de nombreux kilomètres de pistes cyclables, la poursuite de l'investissement dans les transports en commun, ou encore le déclassement des autoroutes A6 et A7. Par ailleurs, il relève que des restrictions ont déjà été imposées à la circulation des véhicules les plus polluants par la mise en place de la zone à faible émission sur une partie du territoire métropolitain dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Alors qu'il rappelle que conformément aux dispositions du code des transports la lutte contre la pollution de l'air doit, dans le cadre de l'organisation des mobilités urbaines, nécessairement s'articuler avec les autres impératifs dont la métropole de Lyon a la charge, le tribunal considère que les requérants ne remettent pas sérieusement en cause la pertinence des mesures prises et ne contestent pas non plus leur effet dans la réduction de la pollution atmosphérique tant à l'échelle de la métropole que de l'école Michel Servet. Pour ces motifs, il juge qu'en s'abstenant de prendre des mesures en vue de la réaffectation de la circulation dans le tunnel de la Croix-Rousse, la métropole de Lyon, pas plus que l'État au titre de sa compétence en matière de route à grande circulation, n'ont commis aucune faute de nature à engager leur responsabilité.

## En ce qui concerne la responsabilité pour faute de la commune de Lyon,

<sup>12</sup> le tribunal rappelle tout d'abord que la commune de Lyon, propriétaire des locaux de l'école Michel Servet assure un suivi de la pollution en son sein et a mené plusieurs actions destinées à supprimer l'exposition des élèves de l'établissement à certains polluants, notamment la fermeture de la cour nord en septembre

2013 puis des salles de classe de la façade nord en 2016, et un protocole de nettoyage conforme aux préconisations de l'agence Atmo visant à éviter la dispersion des particules fines.

13

En revanche, les requérants, qui ne discutent pas de l'effectivité de ces mesures, ne contestent pas que celles-ci ont permis de supprimer totalement l'exposition directe des enfants à la pollution au dioxyde d'azote dans des proportions excédant les valeurs réglementaires. Alors qu'aucune disposition du code de l'environnement ou du code général des collectivités territoriales ne donne compétence à la commune de Lyon pour lutter contre la pollution de l'air ou aménager la circulation dans le tunnel de la Croix-Rousse, le tribunal juge qu'en s'abstenant de prendre des mesures nécessaires à la réduction de la pollution atmosphérique au sein de l'école Michel Servet, cette collectivité n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité.

*135-06-02, Collectivités territoriales, Dispositions particulières à certaines collectivités, Dispositions particulières aux communes de Paris, Lyon et Marseille*

*15-05-10, Communautés européennes et Union européenne, Règles applicables, Environnement*

*44-05-05 Nature et environnement, Divers régimes protecteurs de l'environnement, Qualité de l'air*

*44-007, Nature et environnement, Responsabilité environnementale*

## NOTES

---

[1] Comp. pour la responsabilité de l'Etat CE, 12 juillet 2017, *association les Amis de la Terre*, [n°394254](#), A. et CE, Assemblée, 10 juillet 2020, *association les Amis de la Terre*, [n°428409](#), A [Retour au texte](#)

# Conclusions du rapporteur public

**Elodie Reniez**

rapporteuse publique au tribunal administratif de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9147](https://doi.org/10.35562/alyoda.9147)

<sup>1</sup> L'école Michel Servet se situe à la sortie du tunnel de la Croix-Rousse à Lyon. Des parents d'élèves de cette école et l'association Greenpeace vous demandent de condamner l'Etat, la métropole de Lyon et la commune de Lyon à les indemniser du préjudice qu'ils estiment subir en raison de la carence des autorités publiques à lutter contre la pollution. Chaque parent d'élève évalue le préjudice subi par son enfant au titre des troubles dans les conditions d'existence à 10 000 euros et son propre préjudice en tant que parent d'un enfant scolarisé dans cette école à 10 000 euros. L'association Greenpeace demande également une somme de 10 000 euros en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi.

<sup>2</sup> Sont également présentées par les requérants des conclusions à fin d'injonction. Ils vous demandent d'enjoindre au maire de Lyon, au président de la métropole de Lyon, au préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, au préfet du Rhône ainsi qu'au ministre de la transition écologique de réaffecter le tube routier du tunnel de la Croix-Rousse au covoiturage et aux transports en commun, et de réserver le tube « mode doux » de ce tunnel aux seules mobilités douces à l'exclusion des transports en commun ou à défaut d'enjoindre l'édiction d'un arrêté préfectoral instaurant, en épisode de pollution, une interdiction de circulation dans le tunnel de la Croix-Rousse pour tout véhicule à moteur sauf exceptions liées à des missions de service public et aux transports en commun.

<sup>3</sup> Nous vous proposons tout d'abord de clarifier deux points.

<sup>4</sup> Le premier concerne les conclusions à fin d'injonction. La ville de Lyon oppose une fin de non-recevoir tirée de ce que ces conclusions sont irrecevables car présentées à titre principal. Il est vrai que dans le récapitulatif des conclusions, elles sont mentionnées avant les conclusions indemnitaires. Toutefois, les requérants se prévalent de la décision n° 367484 rendue par le Conseil d'Etat le 27 juillet 2015 par laquelle il a jugé que « lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou

d'en pallier les effets ». Dans ces conditions, vous pourrez considérer que la requête tend à titre principal à l'indemnisation des préjudices que les requérants estiment avoir subi et que les conclusions à fin d'injonction ne sont présentées qu'à titre subsidiaire.

<sup>5</sup> L'autre difficulté concernant l'interprétation des écritures sur laquelle vous devez vous interroger au préalable concerne la période au titre de laquelle les requérants recherchent la responsabilité de l'Etat, de la métropole de Lyon et de la commune de Lyon. La période en cause n'est pas précisée de manière claire dans les écritures. Vous noterez cependant que les certificats de scolarité produits concernent les années scolaires 2018-2019 et 2019-2020. Nous en déduisons, à défaut de plus de précisions de la part des requérants, que c'est au titre de cette période que les requérants cherchent à être indemnisés du préjudice qu'ils estiment avoir subi.

<sup>6</sup> Les requérants recherchent tout d'abord la responsabilité pour faute de l'Etat en raison d'une carence générale dans la mise en œuvre de la lutte contre la pollution.

<sup>7</sup> Selon l'article 1er de la directive 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 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 ; (...)* ». L'article 4 de cette même directive dispose que : « 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 ». Selon le paragraphe 1 de son article 13 : « *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. (...)* ». Ces dispositions sont complétées par l'article 23 de la directive qui prévoit que « *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.* » Cet article précise par ailleurs qu'« *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.*».

<sup>8</sup> La directive a été transposée en droit interne. Les dispositions applicables se trouvent dans le titre 2 « *Air et atmosphère* » du livre 2 du code de l'environnement.

<sup>9</sup> Les deux premiers alinéas de l'article L. 222-4 du code de l'environnement prévoient que « *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'alinéa premier de l'article L. 222-5 du même code précise que ces plans « *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.* ».

<sup>10</sup> Les seuils applicables mentionnés dans la directive ont été transposés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

<sup>11</sup> Le Conseil d'Etat a jugé par sa décision du 12 juillet 2017 *association Les amis de la Terre France* n° 394254, en A qu' « il résulte des dispositions des articles 13 et 23 de la directive [n° 2008/50/CE] du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt ClientEarth du 19 novembre 2014, C-404/13, 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 », que « 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 » et que « 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. ».

12 Il a par ailleurs précisé dans cette décision que les plans de protection de l'atmosphère qui sont prévus par l'article L. 222-4 du code de l'environnement tiennent lieu des plans relatifs à la qualité de l'air mentionnés à l'article 23 de la directive du 21 mai 2008. Si le plan adopté n'a pas permis que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en particules fines et en dioxyde d'azote soit la plus courte possible, cela signifie que les conditions de mise en œuvre de ce plan sont insuffisantes.

13 Un plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise a été adopté le 26 février 2014.

14 Précisons que par ses décisions n° 428409 du 10 juillet 2020 et du 4 août 2021, le Conseil d'Etat a constaté s'agissant du taux de concentration en dioxyde d'azote un dépassement de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans la zone à risque - agglomération (ZAG) Lyon.

15 S'agissant du dioxyde d'azote, le seuil d'alerte fixé par l'article R. 221-1 du code de l'environnement est de  $400 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne horaire, dépassé pendant trois heures consécutives, la valeur limite horaire pour la protection de la santé humaine est fixée à  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile et la valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine est fixée à  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne annuelle civile. En l'espèce, il ressort des analyses produites au dossier que les mesures annuelles dépassent la valeur limite annuelle.

16 S'agissant des particules « PM10 », l'article R. 221-1 du code de l'environnement fixe un seuil d'alerte à «  $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne journalière selon des modalités de déclenchement définies par arrêté du ministre chargé de l'environnement » et comme valeurs limites pour la protection de la santé  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile et  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne annuelle civile. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces produites que les valeurs limites seraient franchies pendant les périodes de scolarité en cause.

17 Enfin, s'agissant des particules « PM 2,5 », la valeur limite est fixée à  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en moyenne annuelle civile. Vous ne disposez pas d'éléments démontrant que cette valeur serait dépassée pendant la période en cause.

18 Les mesures adoptées par le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise en vigueur sont insuffisantes dès lors qu'il est constant qu'elles n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. Par ailleurs, si le

préfet du Rhône vous indique qu'une procédure est en cours pour l'adoption d'un nouveau plan de protection de l'atmosphère, ce dernier n'a pas encore été adopté. Dans ces conditions, les exigences posées par les articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement étant méconnues, l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

19 Les requérants recherchent ensuite la responsabilité pour faute de l'Etat en raison de l'absence de fermeture du tunnel de la Croix Rousse pendant les épisodes de pics de pollution.

20 Il convient de se référer à l'article L. 223-1 du code de l'environnement qui dispose qu'« *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 (...) 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, de restriction ou de suspension de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles. (...)* ».

21 Vous noterez par ailleurs que le premier alinéa de l'article R. 411-18 du code de la route permet au préfet d'interdire temporairement sur certaines portions du réseau routier la circulation d'une ou plusieurs catégories de véhicules et que l'article R. 411 19 de ce code précise que « *Pour les mesures propres à limiter l'ampleur et les effets des pointes de pollution sur la population, le préfet définit le périmètre des zones concernées, les mesures de suspension ou de restriction de la circulation (...) qu'il est susceptible de prendre et les modalités de publicité et d'information préalables des usagers en cas de mise en œuvre de ces mesures. (...)* ».

22 Si l'Etat est bien compétent, les requérants se bornent à faire valoir que le préfet du Rhône n'a pas procédé à la fermeture du tunnel de la Croix Rousse à la circulation automobile « lors des épisodes de pollution » sans apporter plus de précisions. Ils n'apportent pas d'éléments pour démontrer que les mesures qui ont pu être mises en œuvre étaient insuffisantes et qu'une fermeture du tunnel de la Croix Rousse aurait été nécessaire et efficace. Aucune faute ne pourra dans ces conditions être retenue.

23 Les requérants recherchent également la responsabilité de la métropole de Lyon dans la mise en œuvre de la lutte contre la pollution. En vertu de quelles dispositions la métropole est-elle compétente en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ?

24

L'article L. 220-1 du code de l'environnement dispose que « 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. ». Il vise donc expressément les collectivités territoriales. Votre Cour administrative d'appel a cependant jugé que ces dispositions se bornaient à introduire le titre II du livre II de la partie législative du code de l'environnement et à fixer des objectifs généraux et en a déduit qu'elles étaient dénuées de portée normative (CAA Lyon, 29 novembre 2021, n° 19LY04397). Elle a ainsi suivi la position du tribunal administratif de Montreuil (TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202).

25

La métropole dispose de compétences ayant un rôle à jouer dans la lutte contre la pollution. Elle a une compétence de lutte contre la pollution de l'air en application des dispositions du b) du 6° de l'article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, en application des dispositions du b) du 2° du même article, elle est compétente notamment pour la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie du domaine public routier de la métropole.

26

Concernant plus spécifiquement la circulation au sein du tunnel de la Croix Rousse, vous noterez que le deuxième alinéa de l'article L. 110-3 du code de la route prévoit que « Les collectivités et groupements propriétaires des voies classées comme routes à grande circulation communiquent au représentant de l'Etat dans le département, avant leur mise en œuvre, les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies et toutes mesures susceptibles de rendre ces routes impropres à leur destination. » et l'article R. 411-8-1 du même code que « *Les projets qui, en vertu du second alinéa de l'article L. 110-3, doivent être, avant leur mise en œuvre, communiqués au représentant de l'Etat dans le département, sont les projets ou les mesures techniques de nature à modifier les caractéristiques géométriques ou mécaniques de la route classée à grande circulation ou de l'une de ses voies, en particulier, en affectant les profils en travers, les rayons en plan ou le gabarit ou en prévoyant la mise en place de dispositifs empiétant sur la chaussée.* ».

27

Les requérants peuvent être regardés comme invoquant un non-respect par la métropole des seuils réglementaires que nous avons évoqués.

28 Précisons tout d'abord que les requérants ne peuvent utilement se borner à invoquer les condamnations prononcées contre l'Etat pour soutenir que la métropole de Lyon a manqué à ses propres obligations. Si le plan de protection de l'atmosphère a pour objet de ramener la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement, ce plan est élaboré par le préfet en application de l'article L. 222-4 du code de l'environnement et non par la métropole.

29 Par ailleurs, si l'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que la métropole de Lyon adopte un plan climat-air-énergie territorial qui définit « *un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national en application de l'article L. 222-9 et de respecter les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025.* », les requérants ne se prévalent pas de ce plan. Vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur l'existence ou non d'une responsabilité pour faute de la métropole au regard de ce plan.

30 En se bornant à soutenir que les différentes mesures adoptées par la métropole, telles que la mise en place de la zone à faible émission ou le développement des modes de déplacement alternatifs à l'automobile auront un effet progressif et ne permettront pas d'atteindre à brève échéance les valeurs limites de pollution au dioxyde d'azote applicables, les requérants qui n'invoquent aucune disposition législative ou réglementaire à l'appui de leur argumentation obligeant la métropole à respecter ces valeurs limites, ne démontrent pas que cette dernière aurait commis une faute.

31 Les requérants invoquent également l'existence d'une faute résultant de l'absence d'aménagement du tunnel de la Croix Rousse en le réservant aux véhicules non polluants.

32 La circulation automobile dans le tunnel de la Croix Rousse constitue un facteur de pollution mais ce n'est pas le seul facteur de la pollution observée. Selon une étude d'Air Rhône-Alpes sur la qualité de l'air sur le secteur de la Croix-Rousse en 2014-2015, le trafic des véhicules dans le tunnel de la Croix-Rousse est responsable à hauteur de 40 % de la concentration moyenne annuelle du dioxyde d'azote. Le taux élevé de pollution est également dû à la circulation des vents et la topographie du site. La congestion du trafic sur les quais du Rhône est également un facteur de cette pollution.

33 Les requérants produisent un rapport rendu par un bureau d'étude spécialisé dans les transports en 2022 qui a analysé plusieurs scénarios limitant le trafic des véhicules motorisés dans le tunnel de la Croix Rousse dans le but de diminuer le taux de pollution, tels qu'un accès du tunnel restreint aux transports collectifs et au

covoiturage ou la réduction du nombre de voies. Les mesures envisagées supposent d'accroître l'offre de transport en commun et impliquent des itinéraires de déviation.

34 La métropole fait valoir en défense, sans être sérieusement contestée, que les reports de la circulation automobile envisagés ne sont pas possibles compte tenu de la saturation du tunnel de Fourvière et des règles de sécurité devant être respectées dans les tunnels du périphérique Nord. En outre, ces reports entraîneront un déplacement de la pollution avec une aggravation du risque de congestion du trafic automobile sur les autres axes routiers que le tunnel de la Croix Rousse.

35 Il n'est par ailleurs pas contesté que la métropole de Lyon a pris des mesures pour développer les mobilités alternatives à la circulation automobile et a imposé des restrictions s'agissant des véhicules les plus polluants avec la mise en place de la zone à faible émission sur une partie du territoire métropolitain. En outre, la lutte contre la pollution de l'air doit s'articuler avec d'autres objectifs. L'article L. 1214 2 du code des transports mentionne ainsi parmi les objectifs poursuivis par le plan de mobilité « *l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* ».

36 Dans ces conditions, les requérants ne démontrent pas que la métropole de Lyon, ou l'Etat, aurait commis une faute en s'abstenant de réaffecter la circulation dans le tunnel de la Croix Rousse.

37 Les requérants recherchent enfin la responsabilité pour faute de la commune de Lyon.

38 La commune de Lyon est propriétaire des locaux de l'école Michel Servet. En cette qualité, elle est tenue, en application de l'article R. 221 30 du code de l'environnement, de faire procéder à une surveillance de la qualité de l'air à l'intérieur des locaux de l'école.

39 La commune a pris plusieurs mesures pour que les élèves ne soient pas exposés à certains polluants, notamment au dioxyde d'azote. Elle a décidé de fermer la cour Nord à partir de septembre 2013 et les salles de classe de la façade Nord en 2016. Par ailleurs, un protocole de nettoyage comportant un nettoyage humide destiné à éviter la dispersion des particules fines a été mis en place en 2014 et une centrale de traitement de l'air a été installée dans le gymnase en 2016. Rappelons que selon les relevés produits la valeur limite réglementaire en dioxyde d'azote est seulement dépassée dans la cour Nord de l'école. En revanche, les seuils de pollution ne sont pas dépassés dans les locaux de l'école. Les requérants ne contestent pas que les mesures prises ont permis d'éviter que les élèves soient exposés au dioxyde d'azote et aux particules fines dans des proportions qui excèderaient la valeur limite réglementaire.

40 Par ailleurs, la ville de Lyon n'est pour sa part pas compétente pour aménager la circulation dans le tunnel de la Croix Rousse et les requérants ne se prévalent d'aucune autre disposition rendant la commune compétente en matière de lutte contre la pollution.

41 Ils ne sont par suite pas fondés à rechercher la responsabilité pour faute de la commune de Lyon.

42 Nous en venons aux préjudices.

43 S'agissant tout d'abord du préjudice des enfants, vous remarquerez que les requérants n'invoquent pas un préjudice résultant d'un risque pour la santé de leurs enfants mais un préjudice résultant des mesures prises pour éviter un risque pour la santé. Ils font tout d'abord valoir que les classes du rez-de-chaussée d'une partie du bâtiment ont été fermées ce qui a impliqué le déplacement des élèves dans d'autres classes. Toutefois, ces dernières sont situées dans la même école, aucune précision n'est donnée concernant la date du déménagement et il n'est pas allégué que la fermeture des classes aurait entraîné une sur occupation des nouvelles salles de classes. Ils font également valoir qu'il est interdit d'ouvrir les fenêtres lors des pics de pollution et que lors des fortes chaleurs au début de l'été 2019 la température des classes était par suite élevée. Toutefois, cet élément nous semble insuffisant pour justifier l'indemnisation d'un préjudice en lien direct avec la faute commise par l'Etat alors que des dispositifs de régulation de la température peuvent être installés. Enfin, ils font valoir que la cour Nord a été fermée. Toutefois, il est constant que les élèves disposent d'une autre cour. Si elle est plus petite, aucune précision ne vous ait donnée sur sa taille et aucun élément de nature à établir qu'elle serait insuffisante par rapport au nombre d'enfants n'est produit. Aucune indemnisation ne sera par suite accordée.

44 S'agissant ensuite des parents d'élèves, il est soutenu qu'ils subissent un préjudice moral en ce que l'inaction des autorités publiques générerait une source d'angoisse. Toutefois, ainsi qu'il a été dit, la commune de Lyon a pris des mesures permettant à leurs enfants de ne pas être exposés au dioxyde d'azote et aux particules fines dans des proportions qui excèderaient les seuils réglementaires. Le préjudice allégué n'est pas établi.

45 L'association Greenpeace invoque pour sa part un préjudice moral en ce que l'inaction des autorités publiques porte atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Toutefois, lorsqu'une association de protection de l'environnement sollicite la réparation d'un préjudice moral, elle doit démontrer le caractère personnel du préjudice invoqué (voyez sur ce point CE, 30 mars 2015, *association pour la protection des animaux sauvages* (ASPAS), n° 375144, en B). L'association Greenpeace ne démontre pas en l'espèce subir un préjudice moral.

46 Les conclusions indemnitaires de la requête seront par suite rejetées.

47 Les requérants ont présenté des conclusions à fin d'injonction en invoquant la décision du 27 juillet 2015, n° 367484 par laquelle le Conseil d'Etat a jugé que vous pouviez enjoindre à une personne publique de mettre fin à son comportement fautif lorsque, statuant sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à ce comportement fautif, vous avez constaté que ce comportement et ce préjudice perduraient à la date à laquelle vous vous prononcez.

48 En l'espèce, les conclusions indemnitaires étant rejetées, vous rejetterez par voie de conséquence les conclusions à fin d'injonction.

49 Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il est proposé de rejeter les conclusions présentées par la commune de Lyon et la métropole de Lyon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

50 Tel est le sens de nos conclusions.