

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 2007414**

---

ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE et autres

---

Mme de Lacoste Lareymondie  
Rapporteure

---

Mme Reniez  
Rapporteure publique

---

Audience du 3 février 2023  
Jugement du 24 février 2023

---

135-06-02

15-05-10

44-05-05

44-007

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(9<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 octobre 2020, et des mémoires enregistrés le 27 juin 2022, le 19 juillet 2022 et le 17 août 2022, l'association Greenpeace France, Mme A., Mme B., Mme Ariane B., Mme D., M. G., M. H., Mme L., Mme T., Mme M., Mme P., M. P., Mme S., M. S . et Mme V., représentés par Me Lafforgue, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'enjoindre au maire de Lyon, au président de la métropole de Lyon, au préfet du Rhône, ainsi qu'au ministre de la transition écologique, dès lors que leur comportement fautif serait établi :

- à titre principal, 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 ;

- subsidiairement, d'édicter un arrêté préfectoral instaurant, en épisode de pollution, une interdiction de circulation dans le tunnel de la Croix-Rousse pour tous véhicules à moteur sauf exceptions liées à des missions de service public et aux transports en commun ;

2°) de condamner la commune de Lyon, la métropole de Lyon et l'Etat à les indemniser de leurs préjudices personnels et de ceux de leurs enfants scolarisés à l'école Michel Servet à Lyon, imputables à la pollution induite par la circulation automobile dans le tunnel de la Croix-Rousse, à hauteur des sommes suivantes :

- 30 000 euros à verser à Mme A., dont 20 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de ses deux enfants mineurs, R.A et R.A ;
- 20 000 euros à verser à Mme B., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de son fils mineur D.B ;
- 20 000 à verser à Mme B., dont 10 000 euros à lui attribuer en qualité de représentant légale de son fils mineur V.B ;
- 30 000 euros à verser à Mme D., dont 20 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de ses deux enfants mineurs, M.D et M.D ;
- 20 000 euros à verser à M. G., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentant légal de son fils mineur E.G ;
- 40 000 euros à verser à M. H. et Mme S.L., dont 20 000 à leur attribuer en qualité de représentants légaux de leurs deux enfants mineurs, M.H. et R.H. ;
- 20 000 euros à verser à Mme T., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de son fils mineur R.S ;
- 30 000 euros à verser à Mme M., dont 20 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de ses deux enfants mineurs, L.G et M.G. ;
- 20 000 euros à verser à Mme P., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de son fils mineur T.P ;
- 20 000 euros à verser à M. P., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentant légal de son fils mineur J .P ;
- 20 000 euros à verser à Mme S., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de sa fille mineure A.S ;
- 30 000 euros à verser à M. S., dont 20 000 à lui attribuer en qualité de représentant légal de ses deux enfants mineurs, G.S. et M.S. ;
- 20 000 euros à verser à Mme A.V., dont 10 000 à lui attribuer en qualité de représentante légale de sa fille mineure L.R. ;
- 10 000 euros à verser à l'association Greenpeace France.

Les requérants soutiennent que :

- l'association Greenpeace France a intérêt pour agir ;
- elle est représentée par Mme Monnier qui a reçu mandat en ce sens ;
- la demande d'injonction est recevable ;
- les requérants ont intérêt pour agir au nom de leurs enfants qui sont scolarisés au sein de l'école Michel Servet ;
- les relevés de la station de mesure installée dans la cour de l'école Michel Servet, située à proximité de l'entrée est du tunnel de la Croix-Rousse, attestent que la pollution au dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et aux particules fines (PM<sub>10</sub>), atteint des niveaux qui excèdent les valeurs limites posées à l'article R. 222-1 du code de l'environnement et les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé ;
- cette pollution est directement imputable au trafic automobile du tunnel de la Croix-Rousse ;
- les mesures prises par les autorités locales et nationales, à savoir le déménagement de certaines classes et la fermeture d'une des cours de l'école ainsi que le protocole de nettoyage et l'installation d'un extracteur d'air dans le gymnase, sont intervenues très tardivement malgré les nombreuses alertes ; elles sont, en outre, insuffisantes pour remédier à cette pollution ;
- sont également insuffisantes les mesures plus générales prises à l'échelle du territoire métropolitain ou à l'échelle nationale, et notamment les plans de protection de l'atmosphère ainsi que l'instauration d'une zone à faibles émissions dont la mise en œuvre sera nécessairement progressive ;

- le Conseil d'Etat a condamné l'Etat en raison de l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre la pollution de l'air et lui a infligé une astreinte jusqu'à ce que les objectifs fixés aient été atteints ;

- la carence fautive des autorités publiques est directement à l'origine des troubles dans les conditions d'existence des enfants des requérants, qui fréquentent l'école Michel Servet, et du préjudice d'anxiété des requérants eux-mêmes ainsi que du préjudice moral de l'association Greenpeace France ;

- le dommage ne peut cesser que par la réaffectation du tunnel de la Croix Rousse, qui relève de la compétence de la métropole de Lyon (code général des collectivités territoriales, articles L. 3641-1, L. 3641-2 et L. 2213-4) et du préfet ; ainsi, le tube routier doit être réservé au covoiturage et aux transports en commun, le tube « mode doux » doit être réservé aux seules mobilités douces à l'exclusion des transports en commun, et le tunnel doit être totalement fermé en cas d'épisode de pollution conformément aux articles R. 411-18 et R. 411-19 du code de la route ; ces mesures sont réalistes et n'engendreront pas un surcroît de pollution par une congestion du trafic automobile.

Par des mémoires en défense enregistrés le 11 mai 2021 et le 19 juillet 2022, la commune de Lyon, représentée par Me Paillat, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge des requérants la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Lyon soutient que :

- l'association Greenpeace France n'a pas intérêt pour agir ;
- Mme Monnier n'a pas qualité pour représenter l'association ;
- les conclusions à fin d'injonction présentées à titre principal sont irrecevables en ce qu'elles n'entrent pas dans l'office du juge et sont dirigées à tort à l'encontre de la commune ;
- le lien entre la pollution au sein de l'école Michel Servet et la circulation au sein du tunnel de la Croix Rousse n'est pas démontré ;
- en tout état de cause, cette pollution ne saurait être rattachée aux attributions de la commune et ne peut donc engager sa responsabilité ;
- la commune a pris les mesures nécessaires pour surveiller la qualité l'air dans l'école et limiter l'exposition des enfants à la pollution ;
- la réalité des préjudices dont il est demandé réparation n'est pas établie.

Par des mémoires en défense enregistrés le 20 avril 2022, le 20 juillet 2022 et le 6 septembre 2022, la métropole de Lyon, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole de Lyon soutient que :

- l'association Greenpeace France n'a pas intérêt pour agir ;
- Mme Monnier n'a pas qualité pour représenter l'association ;
- les autres requérants ne justifient pas davantage de leur intérêt pour agir, dès lors qu'ils n'établissent pas que leurs enfants sont scolarisés dans l'école Michel Servet au-delà de l'année 2019 ;
- la demande d'injonction est mal dirigée en ce qu'elle met en cause la métropole ;
- les requérants n'établissent pas que les mesures qu'ils suggèrent de prendre seraient de nature à améliorer la qualité de l'air au sein de l'école ;
- la réduction de la pollution au droit de l'école ne peut résulter que d'une amélioration globale de la qualité de l'air à l'échelle du territoire de la métropole, qui est la résultante des nombreuses politiques menées par les élus ;

- le lien entre la pollution au sein de l'école Michel Servet et la circulation au sein du tunnel de la Croix Rousse n'est pas démontré ;
- une mesure de restriction de la circulation au sein du tunnel de la Croix Rousse, qui serait trop générale et absolue, serait illégale ; son efficacité n'est pas démontrée ; en outre, les mesures alternatives proposées par les requérants ne sont pas réalistes ;
- la métropole n'a pas commis de faute dans la lutte contre la pollution de l'air ni dans le suivi de la qualité de l'air au sein de l'école ;
- la réalité des préjudices invoqués n'est pas démontrée, et leur lien avec les fautes invoquées n'est pas établi.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 avril 2022, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'association Greenpeace France n'a pas intérêt pour agir ;
- Mme Monnier n'a pas qualité pour représenter l'association ;
- le constat général d'une carence de l'Etat dans la lutte contre la pollution de l'air à l'échelle nationale n'est pas de nature à démontrer des carences dans le traitement particulier de la qualité de l'air de l'école Michel Servet ;
- les carences de l'Etat dans la mise en œuvre de mesures d'urgence en période de pics de pollution ne sont pas démontrées ;
- depuis 2017, aucun territoire de la région n'a été soumis à un dépassement de valeurs limites d'émissions de particules fines PM10 ;
- le lien de causalité avec les préjudices invoqués n'est pas démontré ;
- la réalité de ces préjudices n'est pas davantage établie.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 juin 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête au motif qu'aucune carence fautive n'est imputable à l'Etat dans la lutte contre la pollution de l'air.

En application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 15 septembre 2022 par une ordonnance datée du même jour.

Un mémoire présenté par la commune de Lyon a été enregistré le 12 septembre 2022 et n'a pas été communiqué en application du dernier alinéa de l'article R. 611-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des transports ;
- le code de la route ;
- la décision n° 394254 du Conseil d'Etat du 12 juillet 2017 ;
- la décision n° 428409 du Conseil d'Etat du 10 juillet 2020 ;
- la décision n° 428409 du Conseil d'Etat du 4 août 2021 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme de Lacoste Lareymondie,
- les conclusions de Mme Reniez,
- et les observations de Me Lafforgue représentant les requérants, Me Paillat représentant la commune de Lyon, et de Me Untermaier représentant la métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. 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 Michel Servet située dans le premier arrondissement de la commune de Lyon, et en leurs noms propres, ainsi que l'association Greenpeace France, ont sollicité l'édition 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 demandent au tribunal, d'une part, de condamner l'Etat, 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.

Sur l'objet du litige :

2. Contrairement à ce qui est soutenu par la commune de Lyon en défense, la requête tend, à titre principal, à l'indemnisation des préjudices résultant d'une exposition fautive des enfants de l'école Michel Servet à la pollution atmosphérique. Si les requérants ont également formé des conclusions à fin d'injonction, celles-ci sont présentées, non à titre principal, mais comme l'accessoire des conclusions indemnitaires. La fin de non-recevoir opposée par la commune de Lyon doit donc être écartée.

Sur les responsabilités :

S'agissant de la pollution observée au sein de l'école Michel Servet :

3. Aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'environnement : « 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. (...) Des normes de qualité de l'air 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. (...) » Selon l'article R. 221-1 du même code : « (...) II.- Les normes de qualité de l'air, déterminées selon des méthodes définies par arrêté du ministre chargé de l'environnement, sont établies par polluant comme suit : 1. Oxydes d'azote : / 1.1. Dioxyde d'azote : / (...) d) Valeur limite horaire pour la protection de la santé humaine : 200 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile (...); d) Valeur limite horaire pour la protection de la santé humaine : 200 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile (...); e) Valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine : 40 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile (...). /

(...) 2. *Particules " PM10 " et " PM2, 5 " : 2.1. Particules " PM10 " : (...) d) Valeurs limites pour la protection de la santé : 50 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile ; 40 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile. / 2.2. Particules " PM2, 5 " : (...) e) Valeur limite : 25 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile (...) ».*

4. Il résulte de l'instruction, et plus particulièrement des études et relevés effectués par l'agence Atmo Auvergne-Rhône-Alpes, chargée de la surveillance de la qualité de l'air dans la région Rhône-Alpes, que la valeur limite annuelle de pollution au dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), fixée par l'article R. 221-1 précité du code de l'environnement à 40 µg/m<sup>3</sup>, a été dépassée dans plusieurs cours extérieures de l'école Michel Servet au cours des deux années 2015 et 2017. Il résulte de ces mêmes relevés que le dépassement de la valeur limite annuelle persiste, depuis 2019, seulement dans la cour Nord de l'école, située à proximité immédiate de la sortie du tunnel de la Croix-Rousse. Par ailleurs, la valeur limite horaire, fixée à 200 µg/m<sup>3</sup>, a également été dépassée sur ce point de contrôle à vingt-huit reprises au cours de l'année 2018 et à quarante-quatre reprises au cours de l'année 2019. En revanche, il ne résulte pas de l'instruction que la pollution à l'intérieur des locaux de l'établissement aurait excédé ces seuils.

5. Par ailleurs, il ne ressort ni des relevés de l'agence Atmo Auvergne-Rhône-Alpes, ni des autres études évoquées par les requérants, que la pollution aux particules fines PM10 et PM2,5 aurait excédé les valeurs réglementaires fixées par le code de l'environnement, sans que les requérants ne puissent utilement invoquer les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, qui sont dépourvues de caractère contraignant.

S'agissant de la responsabilité pour faute de l'Etat :

6. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive du 21 mai 2008 susvisée : *« 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 »*. Aux termes du 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 ont été transposées notamment à l'article L. 221-1 précité du code de l'environnement, l'article R. 221-1 précité énumérant les valeurs limites applicables à chaque polluant.

7. D'autre part, aux termes du 1 de l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 précitée : *« 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. / Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées*

à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté. (...) ». Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement : « 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 (...) ». Selon l'article L. 222-5 du même code : « Le plan de protection de l'atmosphère (...) [a] 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. (...) »

8. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que 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 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.

9. Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat par les décisions susvisées du 10 juillet 2020 et du 4 août 2021, la pollution au dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) au sein de l'ensemble de l'agglomération lyonnaise a dépassé la valeur limite de concentration moyenne annuelle fixée par l'article R. 221-1 du code de l'environnement au cours des années 2018 et 2019. Ce constat corrobore celui qui a été observé plus particulièrement au sein de la cour Nord de l'école Michel Servet évoqué au point 4 ci-dessus, l'école étant implantée 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.

10. Le Conseil d'Etat a également jugé, par sa décision susvisée du 12 juillet 2017, 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. Il est également constant que le nouveau plan de protection de l'atmosphère, dont la révision avait été entamée en 2014, n'a été approuvé que le 24 novembre 2022 et ne couvre donc pas la période en cause dans le présent litige. Dans ces circonstances, 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'Etat a méconnu les dispositions précitées et ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

11. En second lieu, aux termes de l'article L. 223-1 du code de l'environnement : « 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, 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. (...) ».* En se bornant à soutenir 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 davantage de précisions sur les périodes en cause et les mesures mises en œuvre lors de ces épisodes de pollution, et sans apporter aucun commencement de preuve en vue de discuter de l'efficacité de telles mesures dans un contexte d'urgence, les requérants n'établissent pas que l'Etat aurait manqué aux obligations énoncées par ces dispositions. Ils ne sont donc pas fondés à soutenir qu'il aurait de ce fait commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

S'agissant de la responsabilité pour faute de la métropole de Lyon :

12. D'une part, 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 (...)* ». Ces dispositions, qui introduisent le titre II du livre II de la partie législative du code de l'environnement, consacré à l'air et à l'atmosphère, et qui se bornent à fixer des objectifs généraux, sont, en elles-mêmes, dépourvues de portée normative et ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de la métropole de Lyon en cas de pollution atmosphérique.

13. D'autre part, aux termes de l'article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales : « *I. – La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes : (...) 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain : (...) b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de la voirie du domaine public routier de la métropole de Lyon ; signalisation ; parcs et aires de stationnement, plan local de mobilité ; abris de voyageurs ; (...) 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : (...) b) Lutte contre la pollution de l'air ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 229-26 du code de l'environnement : « *I. – La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016. (...) II. – Le plan climat-air-énergie territorial définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole : (...) 3° Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du présent code, 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. (...) Ce plan d'action comporte notamment une étude portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité, étude dont le contenu est défini au premier alinéa du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des*



*collectivités territoriales lorsque l'institution d'une zone à faibles émissions mobilité est obligatoire en application du I du même article L. 2213-4-1. (...) »*

14. En outre, aux termes de l'article L. 1214-1 du code des transports : « *Le plan de mobilité détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Il est élaboré par cette dernière en tenant compte de la diversité des composantes du territoire ainsi que des besoins de la population, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes. Le plan de mobilité vise à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité.* » Parmi les objectifs poursuivis par le plan de mobilité, énoncés à l'article L. 1214-2 du même code, figurent « *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* », « *le renforcement de la cohésion sociale et territoriale* », « *la diminution du trafic automobile et le développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur* », ou encore « *le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants* ».

15. Enfin, aux termes de l'article L. 110-3 du code de la route : « *Les routes à grande circulation, quelle que soit leur appartenance domaniale, sont les routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. (...) / 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. (...)* ». Aux termes de l'article R. 411-8-1 du même code : « *Lorsqu'ils intéressent la police de la circulation sur les voies classées à grande circulation, les arrêtés du président du conseil départemental ou du maire fondés sur le premier alinéa sont pris après avis du préfet.* » Il résulte de ces dispositions 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.

16. En premier lieu, il résulte de l'ensemble de ces dispositions 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 assumer les obligations propres de l'Etat qui résultent directement de la directive du 21 mai 2008 et des dispositions du code de l'environnement prises pour la transposition de ce texte. Il s'ensuit que les requérants ne peuvent utilement invoquer les condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat 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.

17. En deuxième lieu, les requérants soutiennent 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, et notamment au cours de la période en litige, les valeurs de pollution au dioxyde d'azote, afin qu'elles respectent les seuils fixés par l'article R. 221-1 du code de

l'environnement. Cependant, ils n'invoquent, au soutien de leurs allégations, aucune disposition légale ou réglementaire ni aucun principe qui aurait été méconnu, et ne discutent pas davantage du contenu du plan climat-air-territorial approuvé par la métropole de Lyon en application de l'article L. 229-26 précité et qui, au demeurant, en vertu des dispositions citées au point 13, ne devait pas nécessairement permettre de ne pas dépasser les normes relatives à la qualité de l'air au cours des années 2018 à 2020 seules en litige. Dès lors, ils ne démontrent pas que la métropole aurait commis des manquements dans l'exercice des attributions propres qui sont les siennes.

18. En troisième lieu, il résulte d'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, que 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. Parmi eux, la circulation automobile en provenance du tunnel est estimée responsable de la pollution 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 ressort également de 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, que 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, contrairement à ce que soutiennent les requérants, 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  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

19. Par ailleurs, les requérants se prévalent des conclusions d'une analyse réalisée par un bureau d'études spécialisé dans les transports, qui a étudié plusieurs scénarios de réaffectation du tunnel de la Croix-Rousse, tels que la fermeture complète du tunnel à la circulation des véhicules particuliers ou la réduction du nombre de voies ouvertes à la circulation publique. Il ressort des conclusions de cette étude qu'outre un accroissement significatif de l'offre de transports en commun, de telles mesures impliqueraient un report de la circulation automobile sur d'autres axes, et notamment dans le tunnel de Fourvière et le périphérique Nord. En défense, la métropole de Lyon fait valoir, sans être sérieusement contredite, que de tels reports sont inenvisageables, du fait de la saturation du tunnel de Fourvière et des impératifs de sécurité en matière de circulation dans les tunnels du périphérique Nord. Plus généralement, il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la réduction de la pollution atmosphérique au niveau de la sortie du tunnel de la Croix-Rousse ne peut être appréhendée de manière isolée par la métropole de Lyon, responsable de la qualité de l'air à l'échelle de l'agglomération, 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. A ce titre, la métropole de Lyon fait état de la mise en place d'une grande palette de diverses 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. Il résulte également de l'instruction, et plus particulièrement des pièces produites par la métropole de Lyon en défense, que des restrictions ont déjà été imposées à la circulation des véhicules les plus polluants via la mise en place de la zone à faible émission sur une partie du territoire métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les requérants, pour leur part, ne discutent pas

sérieusement de la pertinence de ces mesures au regard des objectifs poursuivis, et ne contestent pas qu'elles sont de nature à contribuer à réduire significativement, quoique de manière progressive, la pollution à l'échelle de l'ensemble du territoire autant qu'au niveau de l'école Michel Servet. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées du code des transports que, dans le cadre de l'organisation des mobilités urbaines, la lutte contre la pollution de l'air doit nécessairement s'articuler avec les autres impératifs dont la métropole de Lyon a également la charge et qui sont énoncés à l'article L. 1214-2 précité du code des transports, ce que les requérants ne discutent pas davantage.

20. Il s'ensuit 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'Etat au titre de sa compétence en matière de route à grande circulation, n'ont commis aucune faute de nature à engager leur responsabilité.

S'agissant de la responsabilité pour faute de la commune de Lyon :

21. Il résulte de l'instruction qu'en sa qualité de propriétaire des locaux de l'école Michel Servet, la commune de Lyon assure, depuis 2011, un suivi de la pollution au sein de l'établissement. Depuis 2014, elle a mis en œuvre plusieurs actions destinées à supprimer l'exposition des élèves de l'établissement à certains polluants, et notamment au dioxyde d'azote. A ce titre, ont été décidées, dès le mois de septembre 2013, la fermeture de la cour Nord, puis en 2016, la fermeture des salles de classe de la façade Nord. A également été mis en place dès 2014 un protocole de nettoyage conforme aux préconisations de l'agence Atmo, comportant un nettoyage humide destiné à éviter la dispersion des particules fines. Enfin, une centrale de traitement d'air a été installée dans le gymnase en 2016. 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 règlementaires rappelées précédemment, sans qu'ils ne puissent utilement se prévaloir des valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé.

22. Enfin, aucune autre 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 sur le territoire communal ou pour aménager la circulation dans le tunnel de la Croix-Rousse.

23. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la commune de Lyon aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires pour réduire la pollution atmosphérique au droit de l'école Michel Servet.

Sur les préjudices :

24. En premier lieu, les requérants font valoir que les mesures prises par la commune de Lyon en vue d'aménager l'utilisation des locaux et des différentes cours extérieures de l'école Michel Servet ont été de nature à causer des troubles dans les conditions d'existence des élèves. Cependant, un tel préjudice, qui résulterait, non de la pollution au dioxyde d'azote elle-même, les requérants ne se prévalant pas directement de l'atteinte à l'état de santé des enfants scolarisés, mais des mesures prises pour y remédier, est sans lien direct avec la faute commise par l'Etat. En outre, les requérants, qui se bornent à des allégations générales, n'apportent aucun élément précis en vue d'établir que les élèves seraient empêchés de poursuivre une scolarité normale du fait de ces mesures. Ils ne sont donc pas fondés à demander réparation d'un préjudice dont ils n'établissent pas la matérialité.

25. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 21 ci-dessus que, suite aux mesures prises par la commune de Lyon, dont les parents d'élève ont été régulièrement informés, les enfants scolarisés au sein de l'école ne sont plus directement exposés à la pollution au dioxyde d'azote, dans des proportions qui excéderaient les valeurs réglementaires, dans les classes et dans les cours de l'établissement. Ainsi, il n'est pas établi que les enfants, qui sont par ailleurs réputés vivre dans le quartier entourant l'école Michel Servet, seraient exposés de manière particulière à des risques graves pour leur santé en raison de leur fréquentation de cette école. Dans ces conditions, la réalité du préjudice d'anxiété des parents d'élève dont il est demandé réparation n'est pas démontrée. Ils ne sont donc pas fondés à en demander réparation.

26. En dernier lieu, si l'association Greenpeace demande l'indemnisation d'un préjudice moral, en lien avec la pollution à l'école Michel Servet, elle n'apporte aucun commencement de preuve en vue d'en établir la réalité. En tout état de cause, il n'est pas démontré que la faute de l'Etat aurait, à elle seule, porté atteinte à sa crédibilité ou à sa réputation.

27. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la requête doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

28. 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.

29. Le présent jugement, qui rejette les conclusions indemnitaires présentées à titre principal, n'implique aucune mesure d'exécution. Au surplus, il ne résulte pas de l'instruction que la protection des enfants scolarisés au sein de l'école Michel Servet impliquerait nécessairement des mesures de réaffectation de la circulation au sein du tunnel de la Croix-Rousse, un tel but pouvant être atteint par des mesures plus ciblées n'affectant pas l'ensemble de la population du territoire communal ou métropolitain. Les conclusions à fin d'injonction de la requête ne peuvent donc qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

30. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Lyon, de la métropole de Lyon et de l'Etat, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement d'une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

31. En outre, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants une somme au titre de ces mêmes frais.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association Greenpeace France et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Lyon et de la métropole de Lyon, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Greenpeace France, désignée représentant unique des requérants, à la commune de Lyon, à la métropole de Lyon et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée à la préfète du Rhône

Délibéré après l'audience du 3 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Besse, président,  
M. Gros, premier conseiller,  
Mme de Lacoste Lareymondie, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 février 2023.

La rapporteure,

Le président,

E. de Lacoste Lareymondie

T. Besse

La greffière,

S. Lecas

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,