

Pourquoi mettre l'Etat sur le ban des accusés est une logique juridiquement hasardeuse et politiquement dangereuse ?



Le tribunal administratif de Montreuil a reconnu la responsabilité de l'Etat pour son inaction face à la pollution de l'air.

Avec Edouard Husson

Avec Régis de Castelnaud

**Atlantico. Le tribunal administratif de Montreuil a rendu une décision inédite mardi 25 juin : il a reconnu la responsabilité de l'Etat pour son inaction face à la pollution de l'air face à deux requérantes touchées par des problèmes pulmonaires. Quels sont les principes juridiques qui permettent de condamner l'Etat dans ce type d'affaire ?**

**Régis De Castelnaud.** Cette décision n'est pas aussi inédite que l'on nous le raconte. Mais cette présentation relève de cette approche qui veut que l'on ne puisse pas faire confiance au gouvernement pour sauver la planète et qu'il faut s'en remettre au juge.

Il y a là en fait une question juridique et judiciaire relativement complexe qui intervient dans un domaine sensible et à une époque où à la peur écologique, s'ajoute une course effrénée à la victimisation. Il faut sauver la planète, mais si au passage on peut se faire reconnaître un statut de victime et accéder à des indemnités, c'est encore mieux. Un certain nombre d'affaires très spectaculaires ont caractérisé cette évolution comme le dossier du « sang contaminé », ou celui de « l'hormone de croissance », où les souhaits bien compréhensibles d'accéder à des soins permettant de pallier les effets de maladies invalidantes, ont débouché sur des tragédies. Dans les deux cas, ce sont les organismes publics en charge des soins et leurs dirigeants qui ont été mis en cause sur le plan pénal.

L'affaire de l'amiante est d'une autre nature. Les conséquences ont été considérables en termes de mortalité par l'exposition de centaines de milliers de travailleurs à ce produit qui s'est avéré létal. Et si la question qui s'est posée était une question de santé publique, elle relevait de la contradiction qu'il y avait entre la recherche de l'efficacité industrielle, voire du profit capitaliste et la nécessaire prévention pour préserver la santé des travailleurs soumis à ce produit. On a pu effectivement se poser la question de la lenteur mise par les pouvoirs publics à instaurer des règles de sécurité face à l'évidence du caractère nocif de l'amiante.

On ne rentrera pas dans le détail de tous ces dossiers. Ils ont permis à la jurisprudence de poser un certain nombre de principes pour favoriser une régulation en amont pour la protection et une indemnisation en aval pour les victimes. Dès que pourront être établies des fautes commises et des liens de causalité avec les dommages subis.

---

Au moment des débats sur l'introduction du « principe de précaution » dans la Constitution, j'avais proposé une approche juridique que j'avais qualifiée par facilité de « théorie des trois cercles concentriques ». Le premier d'entre eux qui englobe les autres est celui très large du « principe de précaution » qui impose aux pouvoirs publics de prendre des décisions compatibles avec celui-ci. Pour le schématiser on peut se référer au proverbe « dans le doute abstiens-toi ». Sur le plan philosophique il a pour but de mettre en place des mesures pour prévenir des risques, lorsque la science et les connaissances techniques ne sont pas à même de fournir des certitudes. Le second cercle est celui du « principe de prévention » qui impose à l'État, dès lors que les connaissances scientifiques permettent de connaître l'existence d'un risque, de prendre toutes les mesures à la fois législatives et réglementaires mais aussi d'organisation de la protection civile pour protéger les populations de ce risque. Le troisième est celui que l'on peut nommer le « principe de responsabilité » celui de la mise en cause la responsabilité personnelle (en général pénale) des décideurs publics qui ont pris des mesures génératrices de risques, ou malgré l'évidence n'ont pas organisé la prévention. Dans l'affaire du « sang contaminé » le Docteur Garretta a été condamné en tant que directeur du Centre National de Transfusion Sanguine pour avoir fait distribuer des lots de sang, sans que ceux-ci aient été chauffés au préalable, pratique permettant d'inactiver le virus du sida, connue et pratiquée dans de nombreux pays. Cela peut aussi concerner le maire d'une commune de la Réunion qui omet d'afficher l'arrêté préfectoral d'interdiction de baignade sur ses plages à cause du risque requin, omission entraînant la mort d'un baigneur.

Dans l'affaire de Montreuil dont vous faites état, c'est bien d'avoir violé le principe de prévention en matière de pollution de l'air qui est reprochée à l'État.

### **Dans le cas de la pollution de l'air, l'Etat pouvait-il réellement prévoir ces problèmes et les prévenir ? En d'autres termes, ces principes peuvent-ils et doivent-ils s'appliquer selon vous à une situation globale et complexe ?**

**Régis De Castelnaud.** C'est toute la question. Peut-on considérer que l'État, dont une des missions premières est quand même de protéger ses citoyens a pris, en fonction de toutes les informations fiables dont il pouvait disposer, les mesures nécessaires à leur sauvegarde ?

Dans la terrible affaire de l'amiante, le conseil d'État, par quatre décisions du 3 mars 2004, a confirmé la responsabilité de l'État et l'a condamné à indemniser les victimes de l'amiante sur le fondement de la faute pour carence de l'action de l'État dans le domaine de la prévention des risques liés à l'exposition professionnelle à l'amiante. Pour ce faire, la haute juridiction a considéré que pour la mise en place de réglementations suffisantes, et face à un risque mortel pour un certain nombre de patients, une certitude scientifique n'était pas une condition nécessaire pour agir.

Les demandes formées devant le Tribunal administratif de Montreuil relevaient de la même problématique. C'est la raison pour laquelle la juridiction de premier degré en a appliqué les principes comme cela a été clairement précisé dans le communiqué auquel il convient de se référer : « Le tribunal constate dans son jugement que les seuils de concentration de certains gaz polluants ont été dépassés de manière récurrente entre 2012 et 2016 dans la région Ile-de-France. Il en déduit que le plan de protection de l'atmosphère pour l'Ile-de-France adopté le 7 juillet 2006 et révisé le 24 mars 2013, ainsi que ses conditions de mise en œuvre, sont insuffisants au regard des obligations fixées par la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 telles que transposées dans le code de l'environnement. En conséquence le tribunal juge que l'insuffisance des mesures prises pour remédier au dépassement des valeurs limites est constitutive d'une carence fautive susceptible d'engager la responsabilité de l'État. »

En clair, la puissance publique n'a pas fait son boulot réglementaire. Et le plan « de protection de l'atmosphère pour l'Île-de-France » était insuffisant au regard de plusieurs critères.

La deuxième question qui se pose au regard des demandes formulées devant le tribunal, est celle tout à fait essentielle du lien de causalité entre les fautes commises par l'État et les affections respiratoires dont les demandeurs disent souffrir. La question était très simple en ce qui concerne l'amiante, les maladies consécutives à l'exposition au produit étant largement connues, il n'y avait pas de problème de corrélation entre la non-interdiction de l'amiante et la survenance des maladies spécifiques chez les plaignants. Concernant l'affaire jugée par le tribunal de Montreuil, les choses seront beaucoup plus compliquées et le lien de corrélation beaucoup plus difficile à établir

### **N'y a-t-il pas une contradiction de principe entre le droit de circuler librement et la question de la santé publique ? La justice doit-elle vraiment trancher ce genre de décisions ou est-ce le rôle de l'Etat ?**

**Régis De Castelnaud.** Aucune justement. L'État est précisément là pour organiser l'usage harmonieux des libertés publiques par les citoyens. Comme chacun sait la liberté de chacun s'arrête où commence celle des autres, et par exemple la liberté de circuler ne s'oppose pas aux limitations de vitesse qui visent à éviter l'hécatombe. En application du principe de prévention, l'État doit donc prendre toutes les mesures permettant d'instaurer des équilibres et de protéger ses citoyens. Et le juge administratif qui est un arbitre doit trancher les contradictions entre les citoyens qui considèrent que les décisions de l'État sont fautives et ont porté atteinte à ses intérêts personnels. Il ne va pas légiférer, réguler, organiser à la place de la puissance publique, mais en cas de litige et seulement dans ce cas-là il aura le pouvoir d'apprécier pour le litige qui lui est soumis et seulement pour celui-là si l'État a bien fait son boulot en fonction des critères fixés par une longue jurisprudence.

Ce n'est pas ce que l'on appelle « le gouvernement des juges », chacun reste à sa place, les pouvoirs publics agissent et organisent, les juges arbitrent et tranchent en cas de conflit. Cette question est importante en cette époque où une jeune adolescente lugubre parcourt le monde pour nous dire que les gouvernements ne font rien pour sauver la planète. Et l'on a constaté, par exemple en Hollande que des ONG saisissaient les tribunaux pour faire constater l'insuffisance des mesures prises par les États et demander que

---

le juge se substituant aux pouvoirs publics démocratiquement élus, décide lui-même de ce qu'il y a faire.

Malheureusement, beaucoup d'écologistes excités souhaiteraient que l'on empreinte de cette voie. Ce serait tout simplement la fin de la séparation des pouvoirs et du régime de démocratie représentative.

**En quoi cette décision de la justice de reconnaître une "faute" de l'Etat pour "insuffisance" dans la lutte contre la pollution de l'air est-elle catastrophique pour la cohésion sociale et peut amener à de réels conflits au sein de la société ?**

**Edouard Husson.** On sent bien que la justice française est gênée aux entournures: elle s'aventure sur un terrain qui n'est pas dans la tradition juridique de notre pays: nous avons affaire à une américanisation de notre droit; cependant, le lien de causalité entre la « faute » de l'Etat et les problèmes respiratoires des plaignants n'est pas totalement affirmé. Fondamentalement, on passe de l'idée que l'on sanctionnait un gouvernement dans le cadre d'élections démocratiques à celle que l'on puisse accuser l'Etat, ses hauts fonctionnaires, à tout moment, sur tout sujet. La société française avoue ainsi qu'elle n'est plus capable de faire de la démocratie, de l'élection, du débat parlementaire, du compromis politique, les premiers instruments de régulation de la vie collective. On évolue vers une société où, face à la pensée unique des partis au pouvoir, les individus ont tendance à poser des revendications particulières dont le bien fondé doit être reconnu par des juges. Nous voici à l'extrême opposé de la volonté générale rousseauiste.