

Actualité réglementaire et jurisprudentielle en matière de qualité de l'air : point sur les derniers textes et décisions de justice

Corentin Chevallier
Avocat au Barreau de Paris
Foley Hoag

ATMOS'FAIR 2023

27 juin 2023 - Paris

Introduction

I. Actualité réglementaire

1. En droit de l'Union européenne
2. En droit national

II. Actualité jurisprudentielle

1. Au niveau européen
2. Au niveau national

I. Actualité réglementaire en matière de qualité de l'air

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

- **Cadre juridique de l'UE sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique**

-
- **Directive 2003/87/CE (version consolidée)** instaurant le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) : phase 4 (2021-2030)
- **Directive européenne 2008/50/CE** concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe
- **Directive européenne 2016/2284** concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques
- **Réglementations sectorielles** européennes pour la qualité de l'air

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Cadre juridique de l'UE sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique et récentes évolutions (1/4)

Le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)

- **Directive 2003/87/CE (version consolidée)** instaurant le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) : phase 4 (2021-2030)
- **Modifiée par :**
 - **Directive 2023/959 du 10 mai 2023 :**
 - Renforcement du système SEQE-UE
 - Extension du système SEQE-UE aux émissions du secteur du transport maritime (voir également le Règlement 2023/957 du 10 mai 2023 modifiant le Règlement MRV 2015/757)
 - Création d'un SEQE distinct pour les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs (nouveau Chapitre IV *bis*)
 - **Directive 2023/958 du 10 mai 2023** relative à la mise à contribution du secteur de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Cadre juridique de l'UE sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique et récentes évolutions (2/4)

La Directive européenne 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

- **Rapport du Parlement européen du 8 mars 2021 sur la mise en œuvre des directives sur la qualité de l'air ambiant préconise notamment :**
 - Couverture des normes en matière de qualité de l'air d'autres polluants non réglementés : particules ultrafines, carbone noir, mercure et ammoniac
 - Alignement des normes de la qualité de l'air sur les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)
 - Amélioration des dispositions relatives aux sanctions en cas de dépassements des seuils et les exigences en matière d'information du public
 - Remplacement des valeurs cibles actuelles (O₃, As, Cd, Ni et BaP) par des valeurs limites
 - Renforcement de la surveillance et des plans en matière de qualité de l'air afin d'aider les autorités locales à rendre l'air plus pur
- **Résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur la mise en œuvre des directives sur la qualité de l'air ambiant :** reprend l'intégralité des mesures préconisées par le Rapport du Parlement européen du 8 mars 2021
- **Proposition de révision de la Commission du 26 octobre 2022** (alors que l'adoption définitive était prévue pour fin 2022)
 - Dans l'attente d'une décision des comités du Parlement européen
 - Fait partie des priorités législatives des trois institutions européennes pour 2023-2024

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Cadre juridique de l'UE sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique et récentes évolutions (3/4)

Directive européenne 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

- Fixe des **engagements de réduction des émissions nationales** alignés sur les engagements internationaux
- Couvre 5 polluants atmosphériques

Les objectifs fixés pour la France de réduction des émissions de polluants (en % par rapport à 2005)

ANNEXE II – Tableau A – Directive 2016/2284

	À horizon 2020	À horizon 2030
SO ₂	-55 %	-77 %
NOx	-50 %	-69 %
COVNM	-43 %	-52 %
NH ₃	-4 %	-13 %
PM _{2,5}	-27 %	-57 %

Crédits : ecologie.gouv.fr

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Cadre juridique de l'UE sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique et récentes évolutions (4/4)

Réglementations sectorielles européennes pour la qualité de l'air

Nombreuses directives et règlements concernent notamment la réduction des émissions de polluants issus :

- Des transports (routiers, non routiers, maritimes...) en réglementant la qualité des carburants et combustibles, ou les émissions liées aux moteurs
 - Actualité : **règlement (UE) 2023/851 du 19 avril 2023** modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs
- Des activités industrielles (directive IED, BREF, installations de combustions...)
- De certaines appareils domestiques (écoconception des chaudières et des appareils de chauffage individuels)
- De l'utilisation de certains produits (directive sur l'utilisation des solvants pour réduire les émissions de COV)

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Le Paquet “*Fit for 55*” : source d’impulsion législative

- Adopté dans le cadre de la loi européenne sur le climat (règlement 2021/1119) du 30 juin 2021
- Présenté par la Commission le 14 juillet 2021
- Etape intermédiaire pour atteindre la neutralité carbone d’ici 2050 prévue par le Pacte Vert : **objectif d’une baisse de 55% des émissions de GES d’ici à 2030** par rapport au niveau de 1990
- 13 mesures juridiquement contraignantes ayant impulsé des révisions législatives, dont :
 - La révision du système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre (SEQE de l’UE) pour aboutir à une réduction de 62% des émissions d’ici à 2030 par rapport à 2005 (en incluant les émissions de transport maritime et créant un nouveau système autonome d’échange de quotas d’émission pour le bâtiment et le transport routier)
 - L’instauration d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF) afin d’éviter les fuites de carbone en dehors de l’UE
 - La révision des normes de performance en matière d’émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs
 - Objectif de réduction des émissions de CO2 de 55% pour les voitures et 50% pour les camionnettes d’ici à 2030 et de 100% d’ici à 2035 donc la **fin de vente des véhicules thermiques** (exemption pour la filière automobile de luxe : dérogation jusqu’en 2036 pour 1000 à 10 000 véhicules par an)
 - Réexamen des objectifs prévus par la Commission en tenant compte des progrès technologiques

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Les nouveaux enjeux pouvant freiner le respect des objectifs en matière de qualité de l'air

Le plan RePowerEU du 18 mai 2022

- Adopté dans le cadre des **crises géopolitiques et énergétiques** liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie
- Objectif d'indépendance de l'Europe vis-à-vis des combustibles fossiles russes reposant sur 3 axes :
 - Développement d'un système énergétique intégré fondé sur les énergies renouvelables
 - Renforcement de l'efficacité énergétique
 - Diversification des sources d'approvisionnement en énergie
- Plan en apparence bénéfique pour la qualité de l'air sur le long terme : déploiement accéléré des énergies renouvelables
- Problématiques de **dégradation de la qualité de l'air en raison du contexte géopolitique et énergétique** (voir ci-après 3^{ème} rapport « *Perspective en matière d'air pur* ») :
 - Relance de la production houillère et recours massif aux énergies fossiles liées à l'abandon du gaz russe = détérioration de la qualité de l'air prévisible à court terme
 - Augmentation des prix de l'énergie = consommation de carburants moins coûteux mais plus polluants = effets plus néfastes sur la qualité de l'air

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Evaluation des résultats en matière de qualité de l'air

Premier rapport de surveillance et de prospective « zéro pollution » du 8 décembre 2022

↓

Révision de la directive sur la qualité de l'air ambiant proposée par la Commission conduirait probablement à une réduction de plus de 70% des décès prématurés liés à la pollution atmosphérique en 2030

Pour cela il faut une pleine mise en œuvre des législations existantes et propositions d'actions récentes : normes d'émission des véhicules, émissions industriels, paquet « Fit for 55 » et initiatives RePowerEU

Troisième rapport sur les perspectives en matière d'air pur du 8 décembre 2022

↓

Diminutions des émissions de polluants observées et devraient continuer mais nécessaires efforts sur les émissions d'ammoniac (11 Etats membres n'ont pas respecté leurs engagements en 2020)

UE pas sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs liés aux écosystèmes

4 Etats membres devraient manquer à leurs engagement en 2030 s'agissant des émissions de PM_{2,5}

Nécessaire surveillance des marchés de l'énergie au niveau qualité de l'air

Les deux rapports soulignent l'impact de la pandémie de COVID-19 et de la crise économique et énergétique causée par la guerre en Ukraine

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Evaluation des résultats en matière de qualité de l'air

L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale (EIR : *Environmental Implementation Review*) de chaque Etats membres (EM)

- 3^e rapport de l'EIR par la Commission en septembre 2022
- **Bilan général sur la « *qualité de l'air, sécurité des émissions industrielles et bruit* »**
 - Estimations de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) : dommages causés à la santé et à l'environnement par la pollution atmosphérique provenant des installations industrielles en Europe ont coûté entre 277 et 433 milliards d'euros en 2017
 - Dépassement des limites récurrentes par EM donc procédures d'infraction avec des condamnation par CJUE (voir II.)
 - Lacunes constatées au niveau des programmes de surveillance de la qualité de l'air
 - > 70 % des États membres courent un risque élevé de ne pas respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions d'ammoniac pour la période 2020-2029, 50% pour le Nox et PM2,5
- **Le cas de la France**
 - Infractions persistantes avec dépassement des taux de PM10 et NO2 : 2 arrêts de la CJUE (voir II.) l'invitant à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour réduire la période de dépassement sous risques de sanctions financières
 - En 2020, valeurs limites de dioxyde d'azote (NO2) et dioxyde de soufre (SO2) dépassées dans deux zones et les valeurs cibles de concentration d'ozone n'ont pas été atteintes

Le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air

- **Obligation** depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 (loi LAURE) de **surveiller la qualité de l'air** en vertu de l'article L. 220-1 du code de l'environnement
- Dispositif codifié (articles L. 221-1 à L. 221-6 du code de l'environnement) & réglementé (arrêté du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant qui vient préciser les missions de chaque acteur étatique ou associatif)

Article L. 220-1 du code de l'environnement

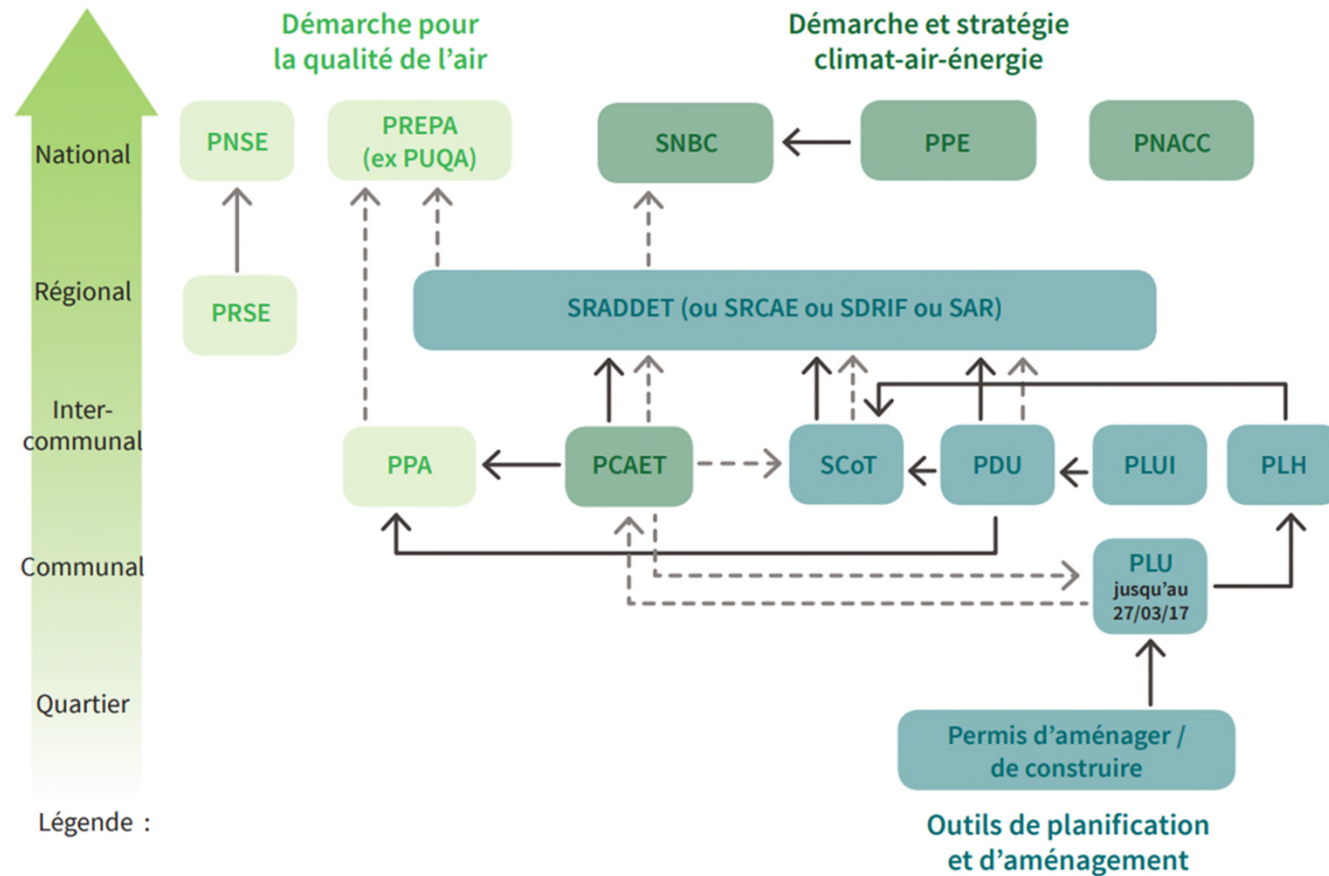
*L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique **dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.***

Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

L'intégration des problématiques air-climat-énergie au travers des outils de planification

- **Deux volets** de planification :
 - Démarche pour la qualité de l'air
 - Démarche et stratégie climat-air-énergie

- **Articulation** entre les différents outils de planification



GLOSSAIRE DES SIGLES

Outils de planification « Aménagement »

SNBC Stratégie Nationale Bas Carbone

SRCAE Schéma Régional Climat-Air-Energie

SRADDET Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

PCAET Plan Climat-Air-Energie Territorial

SCoT Schéma de Cohérence Territoriale

PLU Plan Local d'Urbanisme

PLUi Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PDU Plan de Déplacements Urbains

PLH Programme Local de l'Habitat

Outils de planification « Air »

PNSE Plan National Santé-Environnement

PRSE Plan Régional Santé-Environnement

PREPA Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques

PPA Plan de Protection de l'Atmosphère

PUQA Plan d'Urgence pour la Qualité de l'Air

Regard critique sur les outils de planification

- **Rapport de la Cour des comptes française** du 23 septembre 2020 jugeant les résultants des politiques publiques en matière de pollution de l'air encore insuffisants
 - Souligne notamment la perfectibilité de l'articulation entre les actions nationales et locales : défaut de pilotage, mesures insuffisamment adaptées au territoire
 - Préconise une coordination des politiques lutte contre la pollution de l'air et climat, et de leurs financement
- **Etude PLAN'AIR de l'ADEME et ATMO France** sur l'intégration de la qualité de l'air dans les PCAET de janvier 2022
 - Disparités de la prise en compte de la qualité de l'air entre les territoires en raison de l'acculturation des acteurs à cet enjeu
 - Diagnostic généralement bien traité mais les objectifs manquent de précision
 - 70 recommandations formulées
 - Nécessaire d'accompagner les décideurs locaux par des experts de la santé et de la qualité de l'air
 - Culture de l'évaluation à développer pour une réelle efficacité des plans
 - Identifier les gisements de réduction d'émission de polluants possibles
 - Définir des objectifs précis de réduction des concentrations...

L'élargissement des « Zones à faibles émissions mobilité » (ZFE-m) par la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021



DÉPLOIEMENT DES ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS MOBILITÉ (ZFE-M)

Une mobilisation des agglomérations pour faire baisser de 40 % la pollution de l'air en ville dès 2025



- Instauration obligatoire pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024
- Si le calendrier est respecté : 45 ZFE-m en France soit 1/3 du parc automobile français
- Pour les ZFE-m déjà instaurées : interdiction de circulation permanente pour les véhicules dont les émissions en particules fines et oxydes d'azote sont trop importantes (en fonction de la vignette Crit'Air)
- Consultation publique jusqu'au 16 septembre 2022 sur un projet de décret permettant de déroger à l'instauration d'une ZFE-m si des actions équivalentes permettent à l'agglomération de ne pas dépasser les valeurs guides de l'OMS en NO₂
- Nouvelle ZFE-m à Marseille depuis le 01 septembre 2022
- Paris : interdiction des Crit'Air 3 repoussée au 1 janvier 2023 puis Crit'Air 2 au 1 janvier 2024

Les nouveaux enjeux pouvant freiner le respect des objectifs en matière de qualité de l'air

- Adoption de certaines mesures nationales dans le contexte de crise géopolitique ayant mené à une crise énergétique
- **Sur le plan juridique** : mesures contradictoires pour le respect des objectifs de qualité de l'air :
 - Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération des énergies renouvelables
 - Décret n°2022-1233 du 14 septembre 2022 relevant pour la seconde fois le plafond d'émission de GES pour les installations de production d'électricité à partir de combustible fossiles :
- **Sur le plan opérationnel** : dans l'attente du développement des énergies renouvelables, nécessité d'assurer les besoins de la population en énergie = recours aux énergies fossiles
 - *Exemple de la réouverture de la centrale à charbon de Saint-Avold 8 mois après sa fermeture*



Crédits :
France Bleu - Challenges

II. Actualité jurisprudentielle en matière de qualité de l'air

Procédure d'infraction en cours

- **15 juillet 2022 : mise en demeure** de la France par la Commission de se conformer à la Directive 2010/75/UE (Directive IED relative aux émissions industrielles) qui encadre l'activité des installations les plus polluantes visées par une procédure d'autorisation spécifique
 - Le droit d'antériorité français (article L. 513-1 du code de l'environnement) permet aux ICPE régulièrement mises en service d'être exemptées de l'autorisation prévue par la directive à la seule condition que l'exploitant se soit fait connaître du préfet
 - Mise en demeure de la France par la Commission qui dispose de deux mois pour se conformer sous risque d'un avis motivé
 - Consultation publique du 16 nov. au 6 déc. 2022 concernant un **projet de décret** modifiant le chapitre du code de l'environnement applicable aux ICPE fonctionnant au bénéfice des droits acquis et relevant de la directive IED, qui prévoit que :
 - Le préfet prend systématiquement un arrêté conforme aux exigences de la directive IED pour ces installations
 - Le préfet peut prescrire des mesures concernant le gris œuvre si elles sont nécessaires pour répondre aux exigences de la directive IED

Condammations de la France par la CJUE

- **Affaire C – 636/18 du 24 octobre 2019** : France condamnée pour avoir dépassé « de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO2) depuis le 1er janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air » en violation de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air.
 - Si elle ne veille pas à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible, un nouveau recours de la Commission visant des sanctions financières avec une astreinte par jour de retard est possible
- **Affaire C – 286/21 du 28 avril 2022** : France condamnée pour avoir dépassé la valeur limite journalière de concentration de microparticules (PM10) à Paris entre 2005 et 2019 et à Martinique-Fort-de-France entre 2005 et 2016

Le rôle proactif du juge en matière de respect des obligations sur la qualité de l'air

Arrêt de la CJUE – C-286/21 du 28 avril 2022, *Commission c. France*

- France mise en demeure dès 2009 par la Commission : dépassement des concentrations de PM10 dans 13 zones dont Paris
- Mise en demeure complémentaire en 2013 (dépassements en Ile de France et à Fort de France) puis transmission par la France de 2015 à 2021 d'éléments complémentaires sur les mesures adoptées pour améliorer la qualité de l'air
- Condamnation de la France en 2022 pour avoir manqué à ses obligations issues de la directives 2008/50/CE car :
 - Elle n'a « pas veillé à ce que ne soit pas dépassée, de manière systématique et persistante, la valeur limite journalière applicable aux concentrations de microparticules (PM10) » sur plusieurs périodes
 - Et n'a « pas veillé à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées [les PPA] pour que la période de dépassement de cette valeur limite soit la plus courte possible, a manqué, dans ces deux zones, depuis le 11 juin 2010, aux obligations qui lui incombent » en vertu de la même directive.
- La France doit se conformer dans les meilleurs délais sous peine de sanctions financières

Arrêt de la CJUE – C-633/21 du 16 février 2023, *Commission c. République hellénique*

- La Cour rappelle qu'en matière de qualité de l'air, le fait de dépasser les valeurs limites fixées par la directive 2008/50/CE suffit en lui-même pour pouvoir constater le non-respect par l'Etat membre du droit de l'UE
- Dépassements en NO2 systématiques et persistants depuis 2010 quand bien même ils ne se produisent que dans 4 des 14 stations de mesure (il suffit d'une station mesurant un dépassement) + aucun plan n'a été adopté + mesures prises ne l'ont pas été en temps utiles
- Condamnation de la République hellénique

Le rôle du juge européen en matière d'interprétation du droit de l'UE

CJUE – C-61/21 du 22 décembre 2022, JP / Ministre de la Transition écologique, Premier ministre

- Question préjudicielle adressée par la Cour administrative d'appel de Versailles : litige opposant un particulier au ministre de la Transition écologique et au Premier ministre :
 - Le requérant demandait à ce que soit annulé le refus du Préfet de prendre les mesures nécessaires à la résolution de ses problèmes de santé liés à la pollution atmosphérique
 - Le requérant demandait à être indemnisé de préjudices lui ayant été causés par des dépassements des valeurs limites de concentration en NO2 et PM10 fixées par la Directive 2008/50/CE (atteinte à son état de santé)
- La Cour administrative d'appel demandait à la CJUE si la Directive ouvrait aux particuliers « *en cas de violation suffisamment caractérisée par un État membre de l'Union européenne des obligations en résultant, un droit à obtenir de l'État membre en cause la réparation des préjudices affectant leur santé présentant un lien de causalité direct et certain avec la dégradation de la qualité de l'air ?* »
- Selon la CJUE, **les articles de la Directive 2008/50/CE n'ont pas pour objet de conférer aux particuliers des droits individuels susceptibles de leur ouvrir droit à réparation à l'égard des Etats ne se conformant pas au droit européen**

Conseil d'Etat, 12 juillet 2017, n°394254, *Association Les Amis de la Terre : un changement d'ère*

- L'Association Les Amis de la Terre saisit le Conseil d'Etat à la suite de décisions implicites de rejet du Président de la République, du Premier Ministre, et des Ministres chargés de l'environnement et de la santé d'assurer le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé
- **Fondement:**
 - Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (articles 1er, 13 et 23)
 - Articles L.221-1, L.222-4, L.221-5 et R.221-1 du code de l'environnement
- **Demandes:**
 - Mettre en œuvre « *toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 [...] ainsi qu'à l'élaboration de plans conformes à l'article 23 de celle-ci* »

Le Conseil d'Etat considère que les PPA pour ces zones « *doivent être regardés comme insuffisants* »

Conseil d'Etat, 10 juillet 2020, n°428409, constate l'insuffisances des mesures et prononce une astreinte à la charge de l'Etat

- Les mêmes associations requérantes ont saisi le Conseil d'Etat à la suite de la décision précédente
- **Demandes** : constater que la décision du 12 juillet 2017 n'avait pas été exécutée à la date du 31 mars 2018, et prononcer à l'encontre de l'Etat une astreinte de 100.000€ par jour de retard s'il ne justifiait pas avoir pris les mesures adéquates.
- Le Conseil d'Etat constate que les plans de protection de l'atmosphère (PPA) n'ont été révisés **que pour 2 zones** sur les 12 visées, les feuilles de route rendues publiques par le gouvernement ne compensant pas ce retard.
- « *Il résulte de tout ce qui précède que, pour chacune des zones administratives de surveillance mentionnées au point 8 dans lesquelles les valeurs limites de concentration en NO2 et PM10 fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement demeurent dépassées, à l'exception de celle de la Vallée de l'Arve pour les raisons indiquées au point 10, les différents éléments produits au cours de la procédure juridictionnelle ne permettent pas d'établir que les effets cumulés des différentes mesures adoptées à la suite de la décision du 12 juillet 2017 permettront de ramener les niveaux de concentration en ces deux polluants en deçà de ces valeurs limites dans le délai le plus court possible ».*
- Le Conseil prononce une astreinte de 10 millions €/semestre de retard à défaut de justifier de l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 dans un délai de 6 mois.

Conseil d'Etat, 4 août 2021, n°428409, Liquidation de la première astreinte de 10 millions d'euros

- Les mêmes associations requérantes demandent au Conseil de constater l'inexécution des deux précédentes décisions et de majorer l'astreinte
 - Considère que les mesures prises par le Gouvernement ne permettent pas, à la date de la décision, l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017, bien qu'elles le puissent dans le futur
 - Le Conseil d'Etat **condamne le Gouvernement à liquider l'astreinte**
 - Les 10 millions d'euros sont répartis de la façon suivante : 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, 3,3 millions d'euros à l'ADEME, 2,5 millions d'euros au CEREMA, 2 millions d'euros à l'ANSES, 1 million d'euros à l'INERIS, 350 000 euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, 200 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune
- **2^e liquidation de l'astreinte de 20 millions d'euros par décision du Conseil d'Etat du 17 octobre 2022 (n°428409) : valeurs limites dépassées dans quatre zones sur la période du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022**

Un difficile établissement du lien de causalité dans les affaires introduites par des particuliers contre l'Etat, malgré la carence fautive de ce dernier (1)

■ Cour administrative d'appel de Paris, 21 décembre 2022, n°19PA02869 :

- La requérante, atteinte d'une pathologie respiratoire qu'elle impute à la pollution atmosphérique, demande indemnisation de son préjudice
- CAA de Paris, 11 mars 2021, n°19PA02869 :
 - Reconnaît la carence fautive de l'Etat n'ayant pas pris les mesures permettant une amélioration suffisante de la qualité de l'air en Ile-de-France, ordonne une **expertise sur le lien de causalité** entre les dépassements des seuils de concentration et son état de santé
 - Les préjudices moraux et d'anxiété du requérant semblent pouvoir être imputés au dépassement des seuils, ce qui est plus complexe à établir concernant les pathologies respiratoires du requérant et le trouble de ses conditions d'existence
- **La responsabilité de l'Etat, malgré la carence fautive, n'est pas retenue en raison de l'absence de lien de causalité direct et certain** : études produites ne prouvent pas que l'aggravation de la qualité de l'air soit de façon directe et certaine à l'origine des pathologies respiratoires pas possible de relier chaque épisode d'exacerbation de la maladie à un pic de pollution

■ Cour administrative d'appel de Lyon, 15 février 2023, n°19LY04397 :

- Même cas de figure : une requérante demande réparation des préjudices liés aux maladies respiratoires de son fils qu'elle impute à la pollution atmosphérique
- CAA de Lyon, 29 novembre 2021, n° 19LY04397 : reconnaît la carence fautive de l'Etat du fait de l'insuffisance du PPA de l'agglomération lyonnaise et en raison de l'insuffisance des mesures pour limiter les dépassements à la période la plus courte possible + ordonne une expertise sur le lien de causalité
- **Rejette la responsabilité de l'Etat et de la métropole de Lyon, l'expertise ne démontrant pas de lien de causalité certain entre la faute et les préjudices allégués** : la situation médicale du fils de la requérante ne se distinguant « *pas de celle de la majorité des enfants du même âge, indépendamment de leur lieu de résidence* » + épisodes pathologiques notamment en hiver rendant plus probable une origine virale que liée à la pollution atmosphérique

Un difficile établissement du lien de causalité dans les affaires introduites par des particuliers contre l'Etat, malgré la carence fautive de ce dernier (2)

- **Tribunal administratif de Paris, 4^e section – 2^{ème} chambre, 16 juin 2023, n°2019924 et n°2019925**
 - Deux familles demandant réparation des préjudices de santé de leurs enfants souffrant d'asthme, bronchiolite et otites à répétition qu'elles imputent aux pics de pollution
 - Le TA de Paris avait reconnu la faute de l'Etat et ordonné la **réalisation d'une expertise** par un jugement avant-dire droit, afin d'apprécier les conséquences des dépassements des seuils de concentration de gaz polluant sur l'état de santé des enfants, et ainsi l'importance des préjudices en lien avec la faute de l'Etat
 - Le juge rappelle la jurisprudence européenne CJUE, 22 décembre 2022, C-61/21 selon laquelle les articles de la Directive 2008/50/CE n'ont pas pour objet de conférer aux particuliers des droits individuels susceptibles de leur ouvrir droit à réparation à l'égard des Etats, et indique que **cela « ne fait pas obstacle à la mise en jeu des règles spéciales moins restrictives de la responsabilité administrative de l'Etat en droit français »**
 - Le juge s'appuie sur l'expertise pour affirmer qu'il existe « **un lien entre l'augmentation des concentrations des polluants particuliers et l'augmentation de ces pathologies, avec des délais de deux à trois jours après l'augmentation des concentrations** » + prend en compte le cadre de vie des parents, non fumeurs et vivant dans un logement sans éléments favorisant allergies ou asthme
 - Il en conclue qu'« **il résulte, ainsi, de l'instruction qu'une partie des symptômes dont a souffert X a été causée par le dépassement des seuils de pollution résultant de la faute de l'Etat** » - **première fois qu'un juge reconnaît ce lien de causalité**
 - Les **dommages et intérêts alloués sont faibles** : 2.000€ contre 222.000€ demandés et 3.000€ contre 219.000€ demandés

La multiplication de recours

- **Une prise en compte de la qualité de l'air dans des contentieux de droit de l'urbanisme** : Cour administrative d'appel de Paris, 6 octobre 2022, n°21PA04912, n°21PA04923, n°21PA04905, n°21PA04922
 - Recours au droit de l'urbanisme pour contester des permis de construire délivrés par la mairie de Paris autorisant des projets immobiliers en partie construits au-dessus du périphérique parisien
 - La CAA confirme l'annulation des permis :
 - Les projets sont implantés sur un espace déjà marqué par un niveau élevé de pollution de l'air dépassant les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement et les recommandations de l'OMS
 - Les projets nécessitent la création d'un tunnel et entraîneraient donc un déplacement des polluants issus de la circulation source d'une augmentation significative de leur concentration en des lieux où se trouvent des immeubles d'habitation, bureaux, établissements recevant du public
 - Prise en compte de la qualité de l'air comme source d'atteinte à la salubrité permettant d'annuler des autorisations d'urbanisme (article R. 111-2 du code de l'urbanisme)
- **Une contestation des plans par des personnes publiques** : dépôt le 23 février 2023 d'un recours en annulation du PPA pour la période 2022-2027 par la municipalité de Grenoble auprès du tribunal administratif :
 - Contestation des objectifs en termes d'émissions de polluants atmosphériques qui sont inférieurs aux valeurs de référence de l'OMS, voire inexistantes pour certains polluants
 - Une première en France : demande du retrait du PPA et de sa réécriture plus ambitieuse

Un droit européen foisonnant se voulant ambitieux mais confronté à des difficultés de mise en œuvre

Difficultés en temps « normal »

Problèmes de conformité
des Etats membres

Condammations par la
CJUE

Adaptation de la législation et
réglementation européennes :

- RePowerEU
- Révision des directives
- Créations de mécanismes
(ex du MACF)

*Difficultés en temps de crise
géopolitique et énergétique*

Problèmes de conformité
exacerbés : relance production
houillère, usage de carburants –
couteux mais + polluants

**Ralentissement du
développement normatif
européen**

Nécessaires objectifs ambitieux
pour compenser sur le court
terme

Manquements des Etats membres
ou objectifs trop peu ambitieux

Multiplication des contentieux
nationaux de + en + inventifs

Pression et contrainte exercée sur
les Etats membres

Merci pour votre attention

Corentin CHEVALLIER

Avocat au Barreau de Paris

FOLEY HOAG

01 70 36 61 49

cchevallier@foleyhoag.com