

# Pollution de l'air atmosphérique (milieu urbain) : actualité juridique

Corentin Chevallier  
Avocat au Barreau de Paris  
Foley Hoag

**Atmos' Fair 2018**

19-20 juin 2018

## Introduction

## Etat des lieux réglementaire

1. Au niveau du droit de l'Union Européenne
2. En droit national

## II. Outils de lutte contre la pollution de l'air

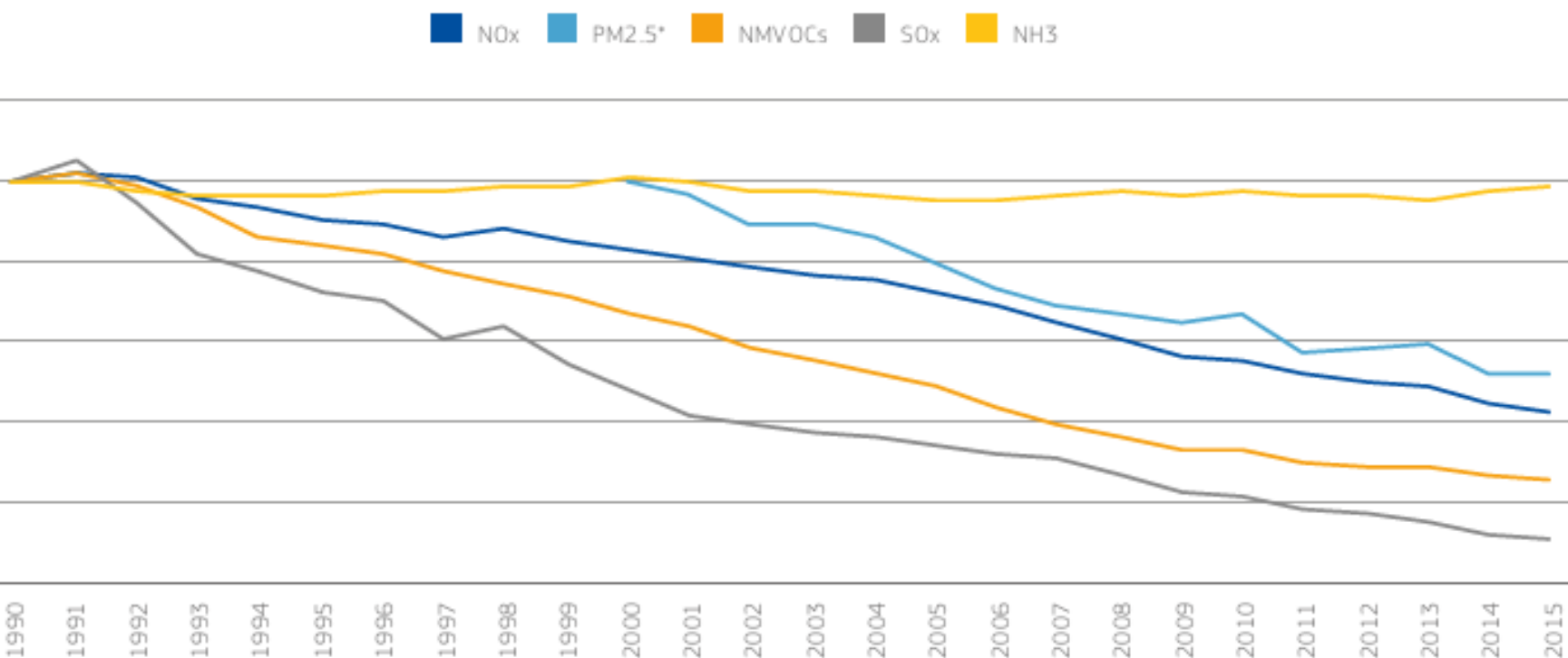
1. Outils de planification
2. Outils prescriptifs
3. Articulation des outils

## III. Actualité jurisprudentielle

1. L'impulsion européenne (action de la Commission Européenne et jurisprudence de la CJUE)
2. Jurisprudence nationale

# INTRODUCTION

## EMISSION TRENDS IN FRANCE



DATA SOURCE <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/air-pollutant-emissions-data-viewer>

\* Emission reporting requirement under NEC Directive from 2000 onwards.

## ➤ Effet néfaste de la pollution de l'air

- 48 000 décès prématurés en France chaque année (source: *Santé Publique France, Communiqué de presse, 2017*)

- 490 000 en Europe (source: *Air Quality in Europe 2017 Report, n°13/2017, EEA*)

Les causes de pollution urbaine varient d'une ville à l'autre en fonction des activités.

- On distingue les **polluants atmosphériques primaires** (directement issus des sources de pollution) **et secondaires** (formés par transformation chimique des polluants primaires dans l'air)
- Sont notamment problématiques en milieu urbain (dépassement récurrent des normes de qualité de l'air):
  - ✓ Les oxydes d'azote ( $\text{NO}_x$ )
  - ✓ Les particules fines ( $\text{PM}_{10}$  et  $\text{PM}_{2,5}$ )

Les principales sources de pollution urbaine sont :

- **Le transport;**
  - Trafic routier des poids lourds et autres véhicules
- **Le secteur résidentiel;**
  - 29% des émissions de  $\text{PM}_{10}$ , 46% des  $\text{PM}_{2,5}$
  - **Chauffages domestiques** peu performants
  - **Brûlage des déchets verts à l'air libre**
- **L'industrie**

# I. Etat des lieux réglementaire

1. Au niveau du droit de l'Union européenne

2. En droit national

- Importance particulière des orientations venant de l'Union européenne:
  - De façon générale: elles se retrouvent plus tard dans le droit national
  - De façon spécifique: la qualité de l'air atmosphérique est par excellence un sujet transfrontalier
  
- En dépit de son intérêt majeur, la qualité de l'air atmosphérique reste un champ juridique récent :
  - **Site et sol pollués et installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE):** Loi du 19 décembre 1917 modifiée relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes puis Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE
  - **Déchets:** loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux
  - **Eau:** loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau
  - **Air:** loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

## 1. Au niveau du droit de l'Union européenne (1)

### ➤ **Communication de la Commission européenne du 23 décembre 2013 « Air pur pour l'Europe »**

- La Commission européenne adopte le paquet Air Pur suite au bilan suivant:
- Amélioration de la qualité de l'air dans l'Union européenne grâce à l'action communautaire depuis le début des années 80'
- La pollution atmosphérique reste une des principales causes de mortalité dans l'Union européenne
- Perspectives de l'OCDE à l'horizon 2050: « la pollution de l'air urbain devrait devenir la principale cause environnementale de mortalité dans le monde bien avant l'eau insalubre et le manque d'assainissement ».

### ➤ **L'amélioration de la qualité de l'air devient un objectif majeur de la politique de l'UE**

- Pour des raisons sanitaires mais aussi environnementales
- Pour des raisons économiques (coûts aux collectivités nationales dus à la surmortalité liée à l'air respiré)



## 1. Au niveau du droit de l'Union européenne (2)

➤ L'action actuelle de l'Union Européenne se place dans le prolongement du paquet « Air Pur pour l'Europe », communication de la Commission Européenne de 2013 visant à :

- Réviser la directive sur les plafonds d'émissions nationaux (PEN) en deux étapes:
  - 2020: transposer des nouvelles dispositions souscrites par l'UE au titre du protocole de Göteborg
  - 2025: suivi des objectifs intermédiaires
    - Objectif de réduction de 4 polluants atmosphériques initiaux:
      - Dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>)
      - Oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>)
      - Composés organiques volatils non méthaniques (COVNM)
      - Ammoniac (NH<sub>3</sub>)
      - Particules fines (PM<sub>2,5</sub> et PM<sub>10</sub>)
- Proposer une directive concernant les installations de combustion moyenne (directive du 25 nov. 20 partant du constat que malgré les dangers qu'elles présentent, les émissions des installations combustion d'une puissance thermique comprise entre 1MW et 50 MW n'étaient pas couverts.
- Agir contre les pollutions issues du monde agricole et du transport maritime.

## 1. Au niveau du droit de l'Union européenne (3

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

- Fixe les objectifs de qualité de l'air: les valeurs limites, les valeurs cibles et les obligations en matière de concentration d'exposition pour la qualité de l'air
  - NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub>: valeurs limites à respecter au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (annexe XI)
  - PM<sub>2,5</sub>: prévoit la réduction en zone urbaine de 20% de l'exposition aux particules PM<sub>2,5</sub> au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (annexe XIV)

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

- Entrée en vigueur le 31 décembre 2016 (transposition jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2018)
  - S'applique aux émissions des polluants provenant de toutes les sources présentes sur le territoire d'un Etat membre; (art. 2)
  - Prévoit des engagements nationaux de réduction des émissions applicables de 2020 à 2029, puis à partir de 2030 (art. 4)
  - Prévoit l'adoption de programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2020 (art. 6 & 10)

# 1. Au niveau du droit de l'Union européenne (4

## ➤ Engagements nationaux de réduction des émissions (dir. européenne n°2016/2284)

- Propres à chaque Etat membre
  - Trajectoire de réduction annuelle linéaire, sauf si une trajectoire non-linéaire est plus efficace.
- Par exemple: (annexe II)

Etat membre	Réduction des émissions d'oxyde d'azote ( <b>NO<sub>x</sub></b> ) par rapport à 2005		Réduction des émissions de <b>PM<sub>2,5</sub></b> par rapport à 2005	
	Pour n'importe quelle année entre 2020 et 2029	Pour n'importe quelle année à partir de 2030	Pour n'importe quelle année entre 2020 et 2029	Pour n'importe quelle année à partir de 2030
<b>Allemagne</b>	39%	65%	26%	43%
<b>France</b>	50%	69%	27%	57%
<b>Luxembourg</b>	43%	83%	15%	40%

## 1. Au niveau du droit de l'Union européenne (5)

### ➤ **Réglementations sectorielles européennes pour la qualité de l'air**

- De 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 liés aux moteurs ;
  - des activités industrielles (directive IED, BREF, installations de combustions...) ;
  - de certains 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).

- Définition des critères nationaux de qualité de l'air dans le code de l'environnement
  - Articles R.221-1 à R.221-3 du code de l'environnement
  
- Mesures de transposition de la directive 2008/50/CE :
  - Décret n°2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air;
  - Arrêté du 21 octobre 2010 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public (abrogé);
  - Arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant
    - Fixe les missions notamment des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air;
    - Vise à assurer la qualité, la fiabilité et la représentativité des données produites par ce dispositif national ainsi que leur mise à disposition auprès du public (article 1).
  
- Mesure de transposition de la directive européenne 2016/2284:
  - Loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (articles 21 et suivants)
    - Modifie notamment l'article L.222-9 du code de l'environnement concernant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

## Outils de lutte contre la pollution de l'air

1. Outils de planification
2. Outils prescriptifs
3. Articulation des outils

# 1. Outils de planification – le PREPA (1)

## ➤ **Au niveau national: le Plan de Réduction des Emissions Polluantes (PREPA)**

- La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 (LTECV, article 64) prévoit l'élaboration d'un Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)
- Adoption du PREPA prévue également par la directive 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques
- Le PREPA est composé :
  - D'un décret n°2017/949 du 10 mai 2017 qui fixe les objectifs de réduction à horizon 2020, 2025 et 2030; et
  - D'un arrêté qui détermine les actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre (NOR : DEVR1707177A)

## ➤ **Adoption du PREPA le 11 mai 2017 pour la période 2017-2021**

- Secteurs concernés: industrie, transport, résidentiel-tertiaire (chauffage domestique), agriculture
- Le PREPA est un plan d'action interministériel; il est suivi par le Conseil national de l'air au moins 1x/an; il est révisé au moins tous les 5 ans

# 1. Outils de planification – le PREPA (2)

- Réduction des émissions par rapport à 2005:

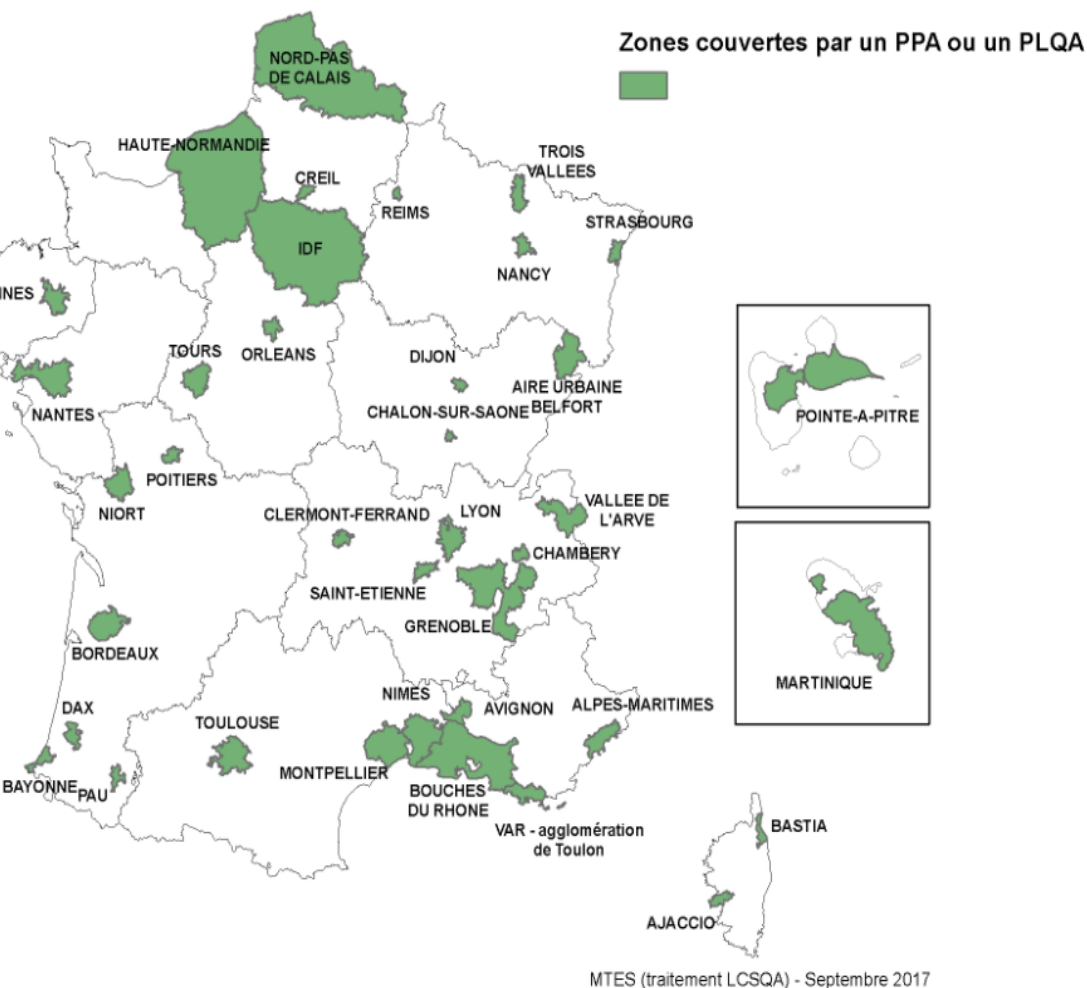
POLLUANT	À partir de 2020	À partir de 2030
Dioxyde de soufre (SO <sub>2</sub> )	- 55 %	- 77 %
Oxydes d'azote (NOx)	- 50 %	- 69 %
Composés organiques volatils (COVNM)	- 43 %	- 52 %
Ammoniac (NH <sub>3</sub> )	- 4 %	- 13 %
Particules fines (PM <sub>2,5</sub> )	- 27 %	- 57 %

Source: Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA),  
fiche de présentation, mai 2017, Direction générale de l'énergie et du climat



# 1. Outils de planification – le PPA (3)

## au niveau local: le PPA



### ➤ Répond à la directive 2008/50/CE

- Articles L.222-4 et suivants et R.222-13 et suivants du Code de l'air

### ➤ But: définir des actions pour se conformer aux normes de la qualité de l'air et pour maintenir ou améliorer la qualité de l'air.

- **Obligatoire** pour les agglomérations de plus de **250 000 habitants** et zones où les valeurs limites sont susceptibles d'être dépassées

- Un PPA peut concerner plusieurs agglomérations proches

### ▪ Élaboration par les préfets ➡ **Cadre d'action**

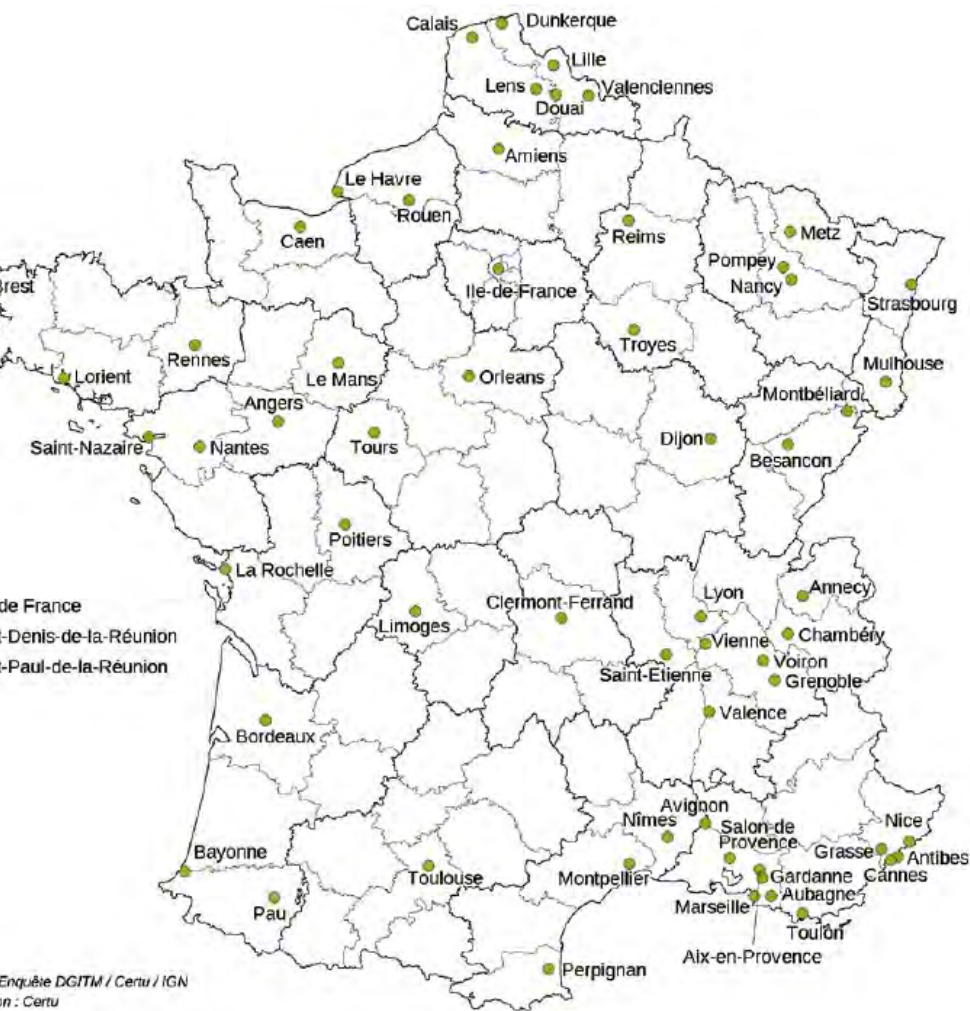
- Fondement pour des mesures préventives (limitation à la circulation de véhicules, interdiction des feux de forêt / de certains modes de chauffage...)
- Précise les mesures d'urgence en cas de procédure d'alerte

### ▪ **Objectifs** fixés sous forme de réduction:

- Des émissions globales des substances polluantes, ou
- Du niveau de concentration des substances polluantes

# 1. Outils de planification – le PDU (4)

60 PDU obligatoires approuvés en France



➤ But: assurer un équilibre durable et un usage coordonné de tous les modes de déplacement, renforcer la cohésion sociale et urbaine

- Prévus aux articles L.1214-7 et suivants du code des transports
- Concerne le transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement
  - Développement de la mobilité propre, des transports en commun, du covoiturage
  - Déploiement d'infrastructures pour les cyclistes
- **Obligatoire** pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants
  - 61 PDU obligatoires aujourd'hui en France
  - Possibilité d'élaborer un PDU volontairement
  - Evaluation des  $PM_{10}$ ,  $PM_{2,5}$  et COMNV

➤ Compatible avec les objectifs définis dans les PDU

### 1. Actions de l'Etat

- La loi confie au **préfet** la compétence pour informer la population et arrêter les mesures d'urgence, « sans préjudice » des compétences propres des collectivités territoriales.
- Ces actions sont déterminées en fonction de seuils :
  - 1. **Seuil d'information et de recommandation** (correspondant au niveau de concentration d'un polluant au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé de certains groupes de la population);
  - 2. **Seuil d'alerte** (correspondant au niveau de concentration d'un polluant au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé de tous les groupes de la population) dans le cadre duquel le Préfet peut prendre des arrêtés (réduction de vitesse, circulation alternée/différenciée, mise à l'arrêt d'installations polluantes)

### 2. Actions des Collectivités territoriales

- **Actions en matière de mobilité**, et notamment de tarification des transports en commun lors des pics pollution, ou encore au titre des compétences de police générale du maire
- **Mise en place de restrictions de circulation**
  - Ex: arrêté conjoint de la mairie de Paris et de la préfecture de police de Paris instaurant une zone de circulation restreinte à Paris du 14 janvier 2017 (disposition d'application de la loi LCTV)
  - Ex: arrêté de fermeture des voies sur berge rive droite du 18 octobre 2016

### ➤ Outils jugés complexes et parfois critiqués

### ➤ **Rapport de la Cour des comptes** du 21 janvier 2016 critiquant la cohérence des politiques publiques en matière de pollution de l'air

- La lutte contre la pollution de l'air n'est pas encore une priorité nationale sauf en cas de pics
- Incohérences entre actions nationales et locales
- Incohérence entre action dans ce secteur et d'autres secteurs
- Absence de continuité dans les plans mis en œuvre
- Manques dans l'évaluation et le suivi des actions
  
- **Préconisation de 3 axes :**
  - Miser sur les stratégies locales
  - Renforcer l'application du principe « pollueur payeur », le résidentiel tertiaire y échappant totalement et le secteur des transports, en partie, selon la Cour
  - Coordination des politiques lutte contre la pollution de l'air et climat

### III. Actualité jurisprudentielle

1. L'impulsion européenne (CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*)
2. L'obligation de moyens des préfets (CE, 10 juin 2015, *Association Les Amis de la Terre*)
3. L'obligation d'interventions efficaces de l'Etat (CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*)

- Le 19 mai **2011**, la **Commission européenne renvoie la France devant la CJUE** pour « *non-respect des valeurs limites (...) applicables aux particules en suspension connues sous le nom de  $PM_{10}$*  ».
  - 16 zones sont visées, en particulier des zones urbaines.
- Le 5 février **2017**, Bruxelles lance un **dernier avertissement** à la France relatif aux quantités d'oxydes d'azote ( $NO_x$ ) dans l'air.
  - 19 zones nécessitent un plan de qualité de l'air.
- Le 22 janvier **2018**, la France est appelée à justifier des mesures qu'elle envisage de prendre contre la pollution de l'air devant la Commission européenne.
- Le 17 mai 2018, la Commission européenne renvoie la France devant la CJUE

➤ Question préjudicielle de la Cour Suprême de la Grande-Bretagne à la CJUE

- ✓ Le simple établissement d'un plan de la qualité de l'air ne suffit pas à considérer qu'un Etat membre satisfait aux exigences de la directive 2008/50;
- ✓ **Obligation de résultat** concernant le respect des valeurs limites de concentration de polluants atmosphériques (NO<sub>x</sub>);
- ✓ Les considérations économiques et politiques ne doivent pas influencer l'élaboration d'un plan de qualité de l'air;
- ✓ Droit au réexamen substantiel d'un plan pour la juridiction nationale;
- ✓ Sanction financière en cas de non-respect des seuils de pollution autorisés;
- ✓ La **santé humaine** et le **respect des valeurs limites** avant tout



- L'association Les Amis de la Terre veut faire reconnaître la responsabilité des préfets pour non-respect des valeurs limites de  $PM_{10}$  et  $NO_2$ .
- Le Conseil d'Etat rejette leur demande et affirme que:
  - ✓ Les plans de qualité de l'air ne sont qu'un **outil parmi d'autres** à la disposition des pouvoirs publics pour réduire les concentrations de pollution en deçà des valeurs limites de qualité de l'air;
  - ✓ Les autorités compétentes disposent d'une grande latitude pour choisir les mesures visant à améliorer la qualité de l'air;
  - ✓ L'adoption et la mise en œuvre de plans de qualité de l'air ne sont qu'une **obligation de moyens** et non de résultat.

*« en jugeant, pour se prononcer sur la légalité des décisions de refus opposées à la demande faite par l'association requérante de " prendre toute mesure utile pour appliquer le plan de protection de l'atmosphère du 7 juillet 2006 de la région d'Ile-de-France afin de faire respecter les valeurs limites des émissions de particules fines ( $PM_{10}$ ) et de dioxyde d'azote ( $NO_2$ ) ", qu'il résultait des dispositions citées aux points 1 et 2 que, pour atteindre les objectifs de respect des valeurs limites réglementaires à ne pas dépasser aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des substances polluantes contenues dans l'atmosphère sur la santé humaine ou sur l'environnement, les préfets chargés de la mise en œuvre du plan étaient soumis à une obligation de moyens et non de résultat, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ».*



- Cette décision du Conseil d'Etat marque un changement d'approche dans la protection de l'atmosphère.
- 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.
  - Fondement:
    - Directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (articles 1<sup>er</sup>, 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 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* »
- ✓ **Pour la première fois, les interventions de l'Etat doivent être non seulement efficaces, mais aussi efficaces**

***Merci pour votre attention***

**Corentin CHEVALLIER**

Avocat au Barreau de Paris

FOLEY HOAG

01 70 36 61 49

[cchevallier@foleyhoag.com](mailto:cchevallier@foleyhoag.com)