FOLEY HOAG AARPI

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 2021

23 novembre 2021 - Paris

SOMMAIRE

Introduction

I. Actualité réglementaire

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

II. Actualité jurisprudentielle

Récents contentieux en matière de qualité de l'air

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

FOLEY HOAG AARPI

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

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Importance des orientations venant de l'Union européenne (UE)

- En dépit de leur **recouvrement partiel**, les problématiques de lutte contre le changement climatique, de transition énergétique et de qualité de l'air font l'objet de **politiques distinctes au niveau communautaire**

- L'un des objectifs vers lequel ces politiques convergent est la réduction des émissions de polluants atmosphériques, mais leurs objectifs ne se confondent pas entièrement

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Les principaux objectifs de l'UE en matière de qualité de l'air

Objectifs clés définis dans la **Communication de la Commission européenne du 25 mai 2021 « Plan d'action zéro pollution 2050 »**

- **Objectifs pour 2030 :**
  - Améliorer la qualité de l'air afin de réduire de 55% le nombre de décès prématurés causés par la pollution atmosphérique
  - Réduire de 25% le nombre d'écosystèmes terrestres et aquatiques de l'UE où la pollution atmosphérique menace la biodiversité
- **Alignement plus proche des normes de qualité de l'air sur les nouvelles recommandations de l'OMS**

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

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

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)

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

1. EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Projet de réforme de 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 règlementés : 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 (O_3, 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

➢ Ces documents préfigurent d'une réforme de la Directive européenne 2008/50/CE dans les prochains mois, une consultation publique à ce sujet est d'ailleurs en cours jusqu'au 16 décembre 2021

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

Mise en œuvre du droit de l'UE au sein du droit français en matière de qualité de l'air

- **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

- **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.

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

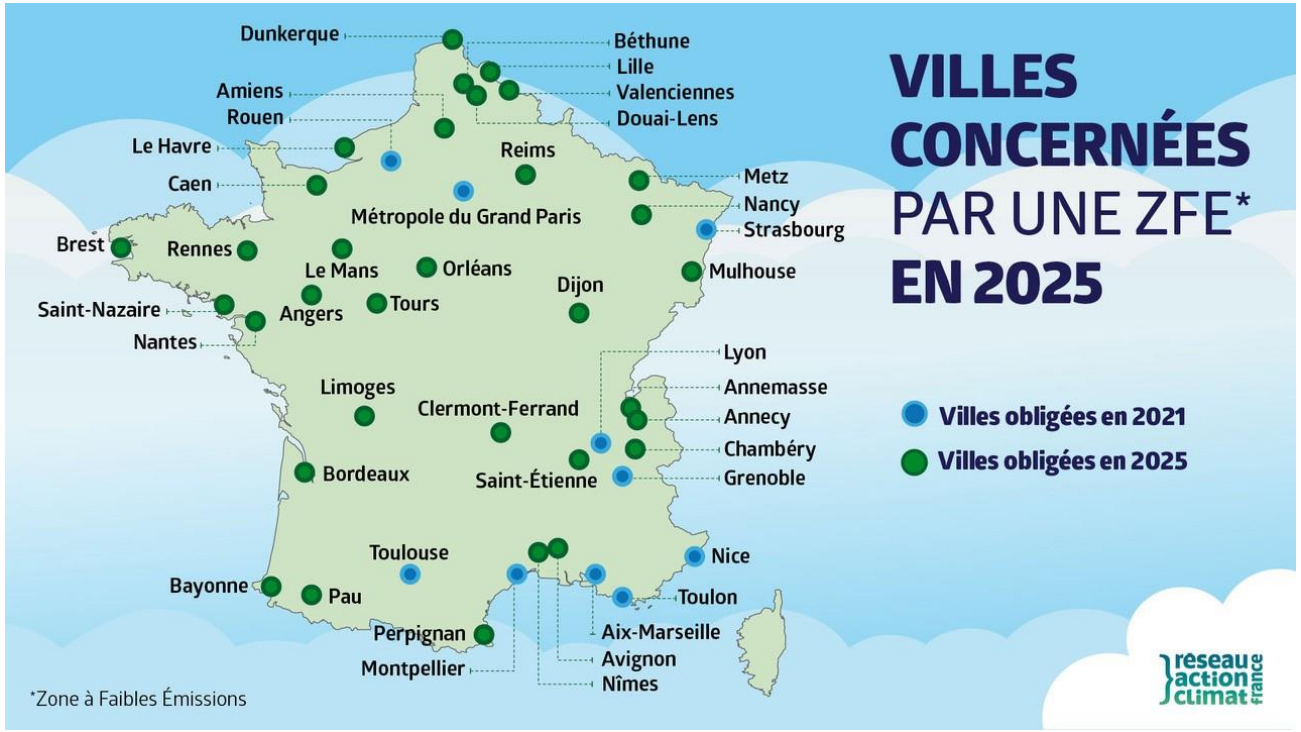
L'intégration des problématiques air-climat-énergie au travers des outils de planification

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

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

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

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



Source: « Lutte contre la pollution de l'air : déploiement des zones à faible émissions, où en est-on ? », Réseau action climat France, juillet 2021

- **La Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit notamment concernant les ZFE-m :**
  - Leur instauration obligatoire pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024
  - Pour les ZFE-m déjà instaurées : restriction de la circulation de certains véhicules par l'autorité compétente lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière
  - La possibilité de déroger à cette dernière disposition, précisée par décret
  - Le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques
  - L'expérimentation d'un prêt à taux zéro pour les ménages les plus modestes
  - Le besoin avéré d'aménager un itinéraire cyclable

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

L'instauration d'inventaires nationaux des émissions

✓Transposition de l'article 8 de la directive 2016/2284

- **Décret n° 2021-33 du 18 janvier 221 relatif aux objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques prévoit à l'article D. 222-38 du code de l'environnement** :
  - L'élaboration d'inventaires nationaux concernant les émissions, les émissions réparties dans l'espace et des grandes sources ponctuelles
  - La réalisation et mise à jour périodique de projections nationales des émissions
  - La production d'un rapport d'inventaire joint aux deux documents précédents

- **Arrêté du 18 janvier 2021 relatif aux inventaires nationaux et aux projections nationales d'émissions de polluants atmosphériques fixe :**
  - Les polluants devant faire l'objet de chaque inventaire, et la méthodologie de ces derniers
  - La périodicité de leur mise à jour : *annuelle* pour l'inventaire national des émissions et le rapport d'inventaire des émissions, *tous les deux* ans pour les projections nationales des émissions, et *tous les quatre ans* pour les inventaires d'émissions réparties dans l'espace et l'inventaire des grandes sources ponctuelles

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

Les nouvelles modalités de calcul de l'indice ATMO

Arrêté du 10 juillet 2020 relatif à la qualité de l'air ambiant, entré en vigueur le 1er janvier 2021

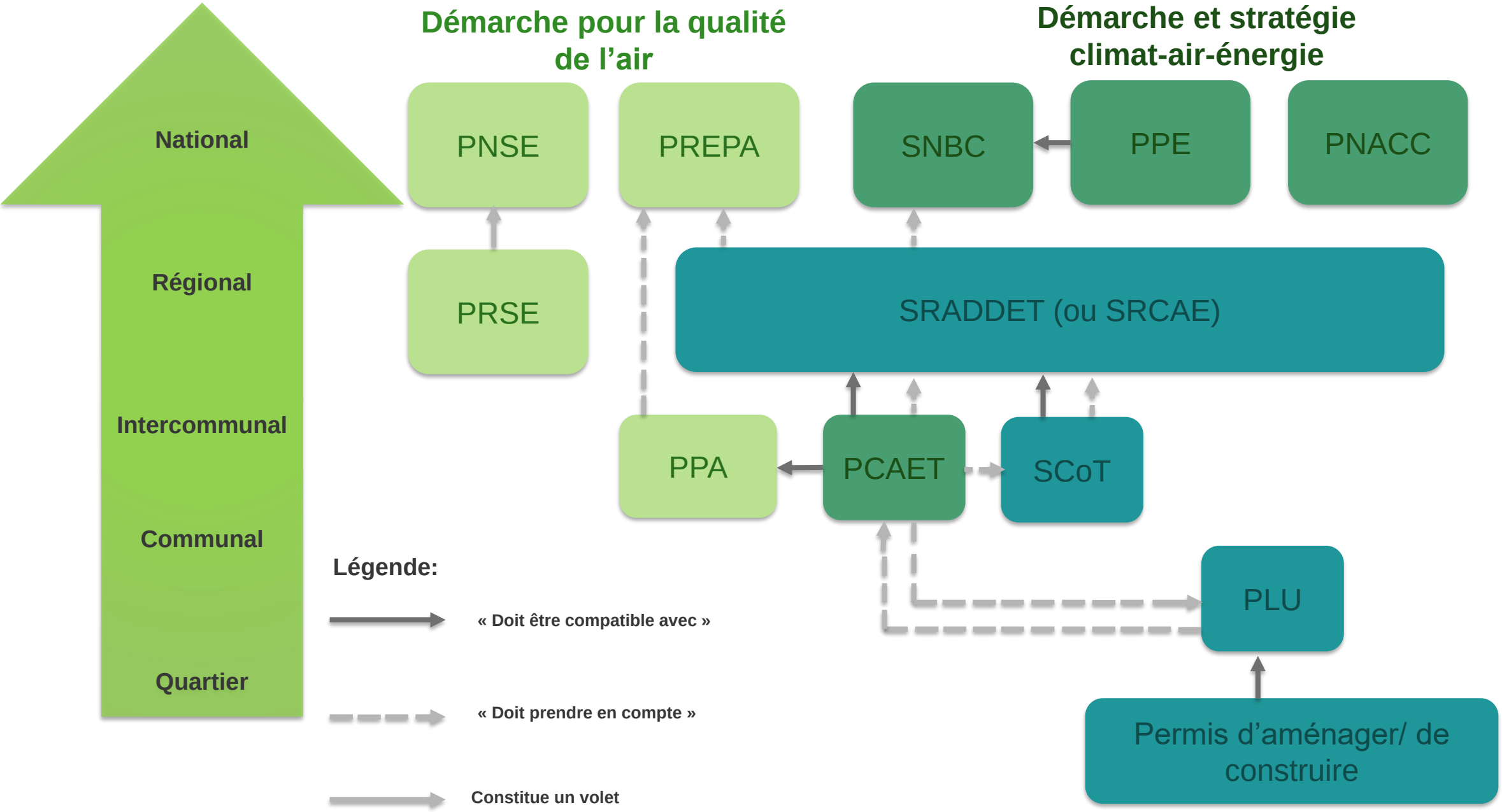
- Abroge l'arrêté du 22 juillet 2004 relatif aux indices de la qualité de l'air

- Ajoute un polluant atmosphérique au calcul de l'indice ATMO (souligné ci-après) :
  - Dioxyde de souffre (SO_2)
  - Dioxyde d'azote (NO_2)
  - Ozone (O_3)
  - Particules aérodynamiques de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM_{10})
  - Particules aérodynamiques de diamètre inférieur à 2,5 micromètres ($PM_{2,5}$)

- Mise à disposition d'une prévision calculée à l'échelle de chaque Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) : gains en précision
- Evolution de l'échelle de la qualité de l'air : six échelles et extension du code couleur

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

Schémas et plans Air-Climat-Energie



Source: « PCAET, comprendre, construire et mettre en œuvre », ADEME, décembre 2016

Le Plan de réduction des émissions polluantes atmosphériques (PREPA)

- Plan d'action interministériel
- Suivi par le Conseil national de l'air au moins une fois par an
- Révisé au moins tous les 5 ans :
  - Premier PREPA pour la période 2017-2021
  - Deuxième Plan devrait être publié sous peu

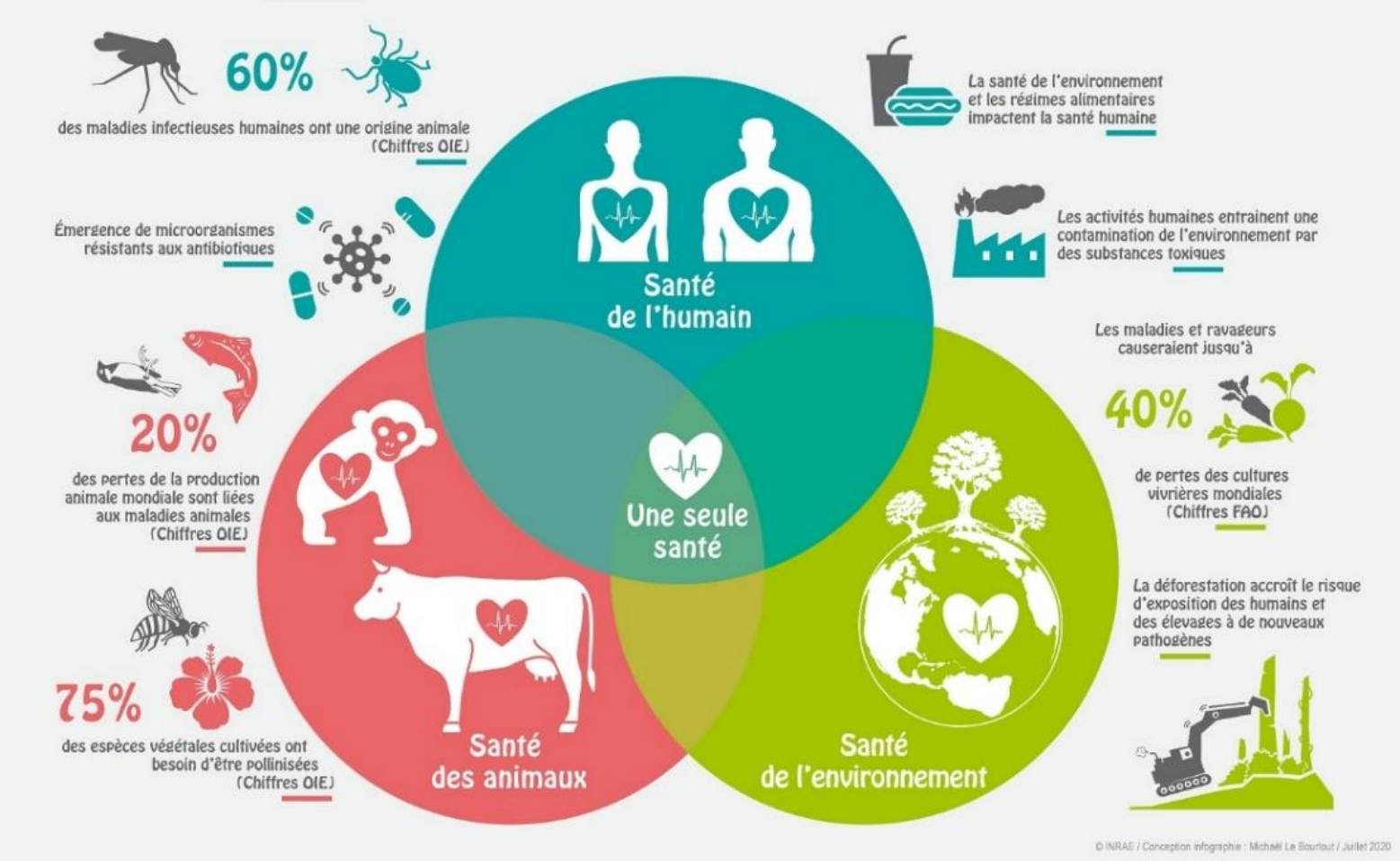
- **Législation applicable**
  - Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 (LTECV, article 64)
  - Article L. 222-9 du code de l'environnement

- **Règlementation applicable**
  - Décret n° 2017/949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs de réduction à horizon 2020, 2025 et 2030
  - Arrêté déterminant les actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre (NOR : DEVR1707177)
  - Décret n° 2021-33 du 18 janvier 2021 prévoit la mise à jour au moins tous les 4 ans du PREPA portant sur l'évolution des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan, et toute modification du contexte politique, des analyses du plan ou de son calendrier de mise en œuvre (article D. 222-41 du code de l'environnement)

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

2. EN DROIT NATIONAL

La publication du Plan national santé et environnement 4 (PNSE 4) 2021-2025



- **Lignes directrices du PNSE 4 publié en avril 2021 :**
  - Lien accru entre santé et environnement regroupés sous le concept de « Une seule santé »

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

2. EN DROIT NATIONAL

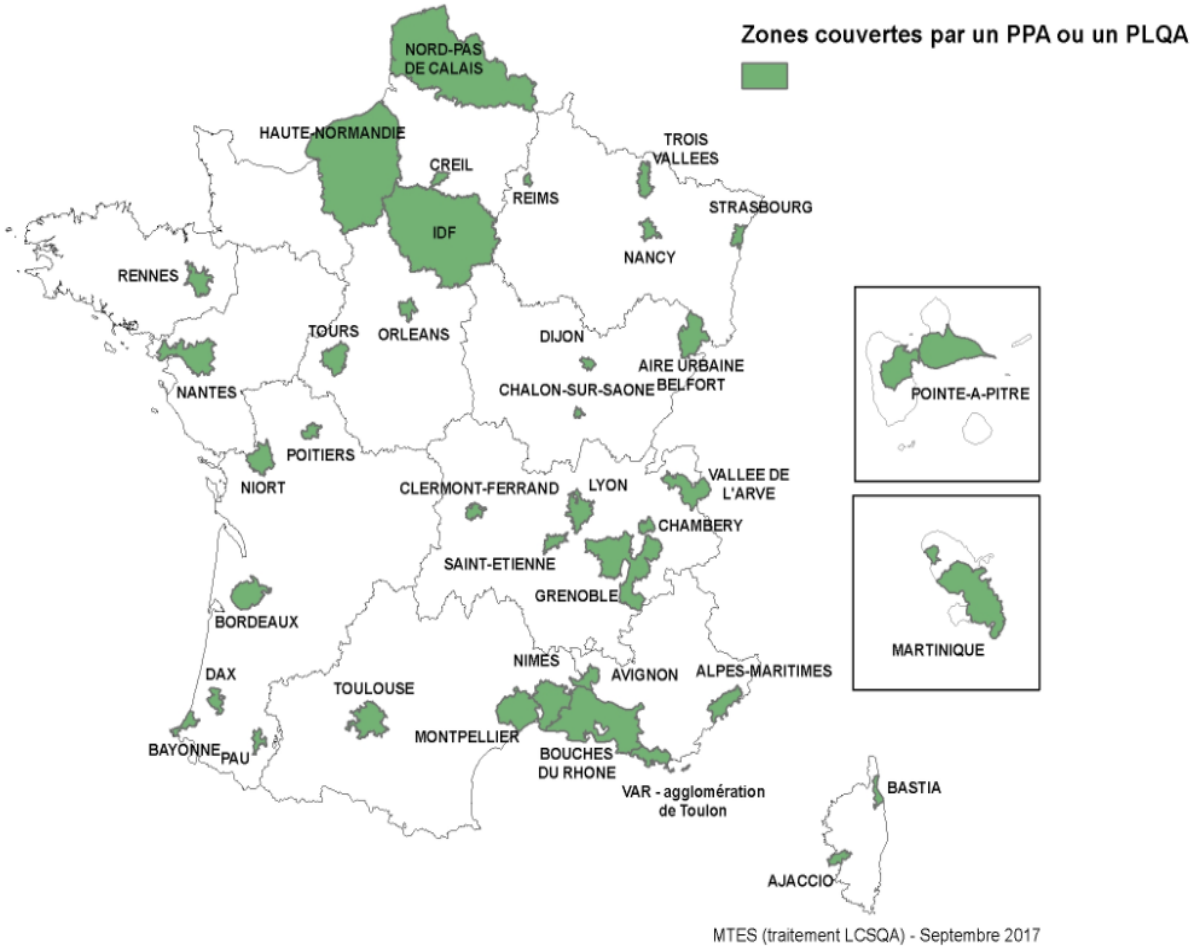
La publication du PNSE 4 2021-2025

- **Parmi les enjeux de la santé environnement au cœur du plan :**
  - Pollution de l'air extérieur usuellement considérée comme la première source de mortalité environnementale

- **Les mesures visant la pollution de l'air extérieur :**
  - Connaître l'état de son environnement et des bonnes pratiques à adopter (action n° 1) : **Alerter** les personnes qui le souhaitent sur les **pics de pollution**
  - Renforcer la formation des élus et des agents des collectivités pour lutter contre les inégalités territoriales en santé environnement (action n° 16) : La **qualité de l'air extérieur** compte parmi les **thématiques à aborder**
  - Mettre en place un « *Green Data for Health* » (action n° 18) : Permettre le **partage des données** environnementales pour la santé, incluant les problématiques de **pollution de l'air**

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

Le Plan de protection de l'atmosphère (PPA)



Source: https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques-publiques-reduire-pollution-lair#e7

- Articles L.222-4 et suivants et R.222-13 et suivants du code de l'environnement

- 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, ou risquent, d'être dépassées
  - Peut englober plusieurs agglomérations

- **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

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

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

- **Rapport de l'Observatoire Climat-Energie** publié le 18 septembre 2019 indique que sur l'année 2017, la France a dépassé son budget-carbone de 4,5%
- Sur la première période de la SNBC (2015-2018), la France a émis 65 MtCO2e (soit plus de 10 % des émissions annuelles du territoire français) de plus que prévu par le premier budget carbone

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

FOLEY HOAG AARPI

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

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 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* »

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

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

- Considère que les valeurs en cause lors de la première décision demeuraient dépassées à la date de la deuxième, et qu'à ce titre, les mesures présentées par le Gouvernement étaient insuffisantes pour assurer l'exécution de la décision du 12 juillet 2017

- Le Conseil prononce une astreinte de 10 millions €/semestre jusqu'à l'exécution de la décision de 2017

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

Conseil d'Etat, 4 août 2021, n° 428409, ordonne la liquidation de la première astreinte de 10 millions €

- 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 bénéficiaires de cette astreinte sont : Les Amis de la Terre, l'ADEME, le CEREMA, l'ANSES, l'INERIS, Air Parif, Atmo Auvergne, Atmo Sud

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

Les contentieux directs achoppent sur l'établissement du préjudice par les requérants en dépit de la reconnaissance de la carence fautive de l'Etat à mettre en œuvre des mesures de protection appropriées dans le cadre notamment des PPA

- **TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202** :
  - Un particulier atteint de pathologie respiratoire demande l'indemnisation de son préjudice
  - Le juge retient la carence fautive de l'Etat n'ayant pas pris les mesures adéquates pour faire respecter les exigences du code de l'environnement relatives à la qualité de l'air lors d'un épisode de pollution en Ile-de-France
  - La responsabilité de l'Etat n'est pas retenue en raison de l'insuffisance du lien de causalité

- **TA Lyon, 26 septembre 2019, n° 1800362 :**
  - Jugement similaire au précédent
  - L'Etat a été reconnu fautif du fait de l'insuffisance du PPA de l'agglomération lyonnaise, en vertu de son obligation de résultat fondée sur la directive 2005/20/CE
  - Insuffisance du lien de causalité entre la faute de l'Etat et l'atteinte grave à vivre dans un environnement sain
  - Appel en cours

- **TA Paris, 4 juillet 2019, n° 1709333/4-3 :**
  - Le juge retient la faute de l'Etat, de la même manière que celui de Montreuil
  - Rejette les demandes indemnitaires sur le fondement de l'insuffisance du lien de causalité entre la faute de l'Etat et les pathologies des requérants
  - Cour administrative d'appel de Paris (11 mars 2021, n° 19PA02869) : ordonne une expertise afin de déterminer l'origine de la pathologie de la requérante

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

Cour administrative d'appel de Paris, 11 mars 2021, n° 19PA02869 laisse entrevoir de potentielles évolutions jurisprudentielles

- Examine l'appel interjeté par la requérante à la suite du jugement du TA de Paris précité et ordonne une expertise sur le lien de causalité

- **La violation de l'article 8 § 1 de la CEDH (protection de la vie privée incluant les activités polluantes causant des dommages à cette dernière)**
  - La Cour rejette ce moyen, mais sa formulation renvoyant à l'idée de la faute lourde interroge sur l'évolution de la jurisprudence, considérant le mouvement de recul de ce type d'exigence dans le champ de la santé publique

- **La caractérisation d'un lien de causalité**
  - La Cour revient sur le refus du Tribunal d'ordonner une expertise, considérant le dépassement des seuils de concentration de gaz polluants
  - 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 : institue une dissonance dans l'appréciation des préjudices
  - L'instauration d'un régime présomptif, qui pourrait être consacré par la Cour, serait donc à même d'éviter un tel phénomène

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

CONCLUSION

- L'intégration des problématiques Air-Climat-Energie se réalise davantage en droit national, au travers des outils de planification, qu'en droit de l'Union européenne et reste encore insuffisante

- Le corpus juridique (international, européen et national) est de plus en plus étoffé – parfois même jugé trop complexe - et fait naître de nombreux contentieux au niveau national

- Aux contentieux de la qualité de l'air s'ajoutent les contentieux climatiques, basés sur des fondements juridiques plus larges qui ouvrent de nouvelles voies de droit mettant en cause la responsabilité de l'Etat dans l'insuffisance des politiques climatiques

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.

Merci pour votre attention

Corentin CHEVALLIER

Avocat au Barreau de Paris

FOLEY HOAG

01 70 36 61 49

cchevallier@foleyhoag.com

© 2019 Foley Hoag AARPI. All Rights Reserved.