

# Lettre d'information

## POLLUTION DE L'AIR : Une responsabilité très partagée

Airparif évaluait en 2019 « à 6 220 le nombre annuel de décès attribuables à l'exposition prolongée aux particules fines  $PM_{2,5}$  en Île-de-France ». Si cet organisme de surveillance de la qualité de l'air en Île-de-France a signalé une très légère amélioration de la qualité de l'air en 2022 en raison notamment d'un contexte météorologique particulier avec un hiver doux, les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), voire les valeurs limites de la réglementation française (moins exigeantes) n'en ont pas moins été généralement dépassées pour plusieurs polluants.

Les seuils retenus par l'OMS, qui sont en passe de devenir l'objectif à atteindre une fois adoptée la réforme en cours de la directive européenne sur la qualité de l'air, constituent d'ores et déjà la référence recommandée par l'Autorité environnementale. Les valeurs retenues par l'OMS résultent en effet d'un consensus scientifique à l'échelle internationale permettant d'établir à partir de quel niveau de concentration un polluant a un effet néfaste sur la santé. Toutefois, tous les polluants ne sont pas pris en compte, en particulier les particules ultrafines (inférieures à 0,1 micron), qui pénètrent profondément dans les poumons et dont la dangerosité est considérable. Les effets cumulés des polluants (effet "cocktail") ne sont pas non plus pris en considération.

Renforcer la surveillance, le cadre juridique et les moyens de l'action publique représente donc une urgence sanitaire. L'État a une responsabilité première en la matière (cf. ses condamnations par les juridictions européenne et nationale), mais cette responsabilité est partagée avec les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de leur compétence d'urbanisme, comme l'ont également souligné certaines décisions récentes de justice.

L'enjeu de santé publique qu'est l'amélioration substantielle de la qualité de l'air doit être placé au cœur notamment des processus actuels de la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA), du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif-E), du plan de déplacements urbains d'Île-de-France, du schéma régional climat-air-énergie ainsi que de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) des établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris et des derniers plans climat-air-énergie territoriaux.

## La responsabilité directe des élus

« 15 % des émissions de gaz à effet de serre sont directement issues des décisions prises par les collectivités sur leur patrimoine et leurs compétences » selon l'Agence de la transition écologique (Ademe). Ce chiffre atteint 50 % sur l'on intègre les « effets indirects de leurs orientations (politique de rénovation de l'habitat, aménagement, urbanisme, organisation des transports, etc) ». L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) considère même que 90 % de l'investissement public lié au climat est porté en France par les collectivités territoriales.

Ces ordres de grandeur pourraient parfaitement être transposés à l'ensemble des émissions de polluants atmosphériques.

Au-delà des documents de planification<sup>1</sup>, l' élu local a, au titre de ses pouvoirs de police générale ou spéciale, une responsabilité directe sur les questions de salubrité publique, qu'il s'agisse des nuisances liées aux transports, aux bâtiments, aux activités économiques ou à l'espace public.

Avec l'évolution rapide du droit de l'environnement et des responsabilités qui s'y rattachent, l'Autorité environnementale recommande régulièrement aux maires de prendre les mesures relevant de leur compétence pour lutter efficacement contre les émissions de polluants atmosphériques et préserver la santé de leurs administrés. Par leur engagement en ce sens, les élus se prémuniront contre des contestations de plus en plus nombreuses pouvant conduire à l'annulation de leur document de planification ou d'un projet susceptible de dégrader significativement la qualité de l'air ou d'exposer un nombre important d'habitants à des pollutions néfastes pour la santé.

Pour ce faire, de nombreux dispositifs sont à leur disposition, ainsi que des démarches exemplaires déjà entreprises (urbanisme favorable à la santé, orientation d'aménagement et de programmation - OAP "Santé" ou "Qualité de l'air" dans le PLU, zone à faible émission-mobilité, travail sur l'aéroulque, etc.)<sup>2</sup>.

La pollution de l'air a aussi un coût financier, qui ne concerne pas que l'impact sur la santé humaine. Le Sénat estimait en 2015<sup>3</sup> à plus de 4,3 milliards d'euros par an les coûts non-sanitaires de la pollution de l'air (incluant l'impact sur l'environnement comme les pertes de rendements agricoles et forestiers, la dégradation des bâtiments et du patrimoine historique, l'eutrophisation des milieux aquatiques, etc.).

<sup>1</sup> Sdrif, PDUIF, SRCAE pour la Région ; PCAEM, SCoT pour la Métropole du Grand Paris ; PCAET pour les EPCI et EPT ; PLU(i) pour les intercommunalités ou les communes.

<sup>2</sup> Tous ces dispositifs et leur usage par les collectivités sont développés dans le fascicule *Éclairages - Qualité de l'air* de la MRAE d'Île-de-France.

<sup>3</sup> Sénat, *Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air*, juillet 2015.

## L'évaluation environnementale, une démarche incontournable

Par deux décisions du 2 décembre 2021 et du 6 avril 2023 concernant le projet d'extension du centre commercial de Rosny 2, le Tribunal administratif de Montreuil a souligné l'importance d'une prise en compte suffisante de la santé dans l'étude d'impact d'un projet faisant l'objet d'une demande de permis de construire. Il a jugé que « l'étude d'impact jointe aux demandes de permis de construire ne décrit pas suffisamment l'état initial de l'environnement aux abords du site et les incidences du projet en ce qui concerne la qualité de l'air et le phénomène d'îlot de chaleur urbain, ne comprend pas une analyse suffisante du cumul de ses effets avec ceux d'autres opérations situées à proximité, et ne comporte pas la description de mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser les incidences du projet en matière de pollution atmosphérique ».

Ce sont aussi les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs du projet proposées par le maître d'ouvrage qui sont visées par le Tribunal : "l'opération autorisée méconnaît le principe de prévention en tant que les mesures qu'elle prévoit ne sont pas suffisantes pour éviter, réduire ou compenser ses effets négatifs s'agissant de l'émission de polluants dans l'air et de la contribution au phénomène d'îlot de chaleur urbain".

Faute d'avoir été régularisés sur ces points dans le délai de 12 mois imparti par le premier jugement, les permis de construire litigieux ont été annulés par le Tribunal.



## Les condamnations prononcées par la justice contre l'État nous concernent tous

La France a été de nombreuses fois condamnée pour des manquements en matière de qualité de l'air.

### Par la CJUE :

Le 24 octobre 2019, l'État français a été condamné par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour « manquement aux obligations issues de la directive qualité de l'air » car notre pays « a dépassé de manière systématique et persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote depuis le 1er janvier 2010 ».

Le 28 avril 2022, l'État est de nouveau condamné en raison du non respect des valeurs limites dans les zones de Paris et en Martinique (hors Fort-de-France) concernant la pollution de l'air aux microparticules (PM<sub>10</sub>).

### Par le Conseil d'État :

Le 12 juillet 2017, le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative, a statué sur le non respect des valeurs limites définies par la directive européenne, concernant le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et les microparticules PM<sub>10</sub>. Il a jugé qu' « en refusant d'élaborer, pour les zones concernées par ces dépassements, des plans relatifs à la qualité de l'air conformes à ces dispositions et permettant que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, l'autorité investie du pouvoir réglementaire a méconnu ces dispositions [la directive européenne] ». Le Conseil d'État a ainsi enjoint au gouvernement d'élaborer avant le 31 mars 2018 un « plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM<sub>10</sub> sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement ».

Ensuite, par une décision du 10 juillet 2020, constatant que son injonction de 2017 n'était pas respectée, le Conseil d'État a fixé à l'encontre de l'État une astreinte inédite de dix millions d'euros par semestre de retard. Depuis, le Conseil d'État a liquidé trois astreintes, pour chaque semestre de retard, sans en réduire le montant (arrêts du 4 août 2021 et du 17 octobre 2022). Le 24 novembre 2023, le Conseil d'État a décidé de deux nouvelles astreintes constatant que dans la zone de Paris « le seuil limite de concentration de 40 µg/m<sup>3</sup> a été dépassé dans 8 stations de mesure sur la période, avec des valeurs atteignant 52 µg/m<sup>3</sup> dans deux d'entre elles ».

A l'occasion de ces décisions, le Conseil d'État a formulé une critique sévère sur les plans de protection de l'atmosphère. Selon la juridiction administrative, « aucun nouveau plan de protection de l'atmosphère n'a été adopté ou révisé depuis la décision du 10 juillet 2020 et (...) les processus de révision déjà en cours n'ont pas connu d'accélération significative alors même que, si ces plans ne constituent pas nécessairement le seul instrument de nature à permettre l'exécution des décisions des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, ils demeurent à ce stade un outil adapté pour, dans chacune des zones concernées, synthétiser les mesures prises ou à prendre ainsi que le calendrier attendu pour revenir sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible ».

Dans sa décision du 24 novembre 2023, la plus haute juridiction administrative rappelle notamment que des pollutions élevées au dioxyde d'azote sont constatées particulièrement au niveau de l'autoroute A1 à Saint-Denis et autour du boulevard périphérique dans sa partie est. Le Conseil d'État pointe notamment le retard dans la mise en place de la zone de faible émission : « l'interdiction de circulation des véhicules comportant une vignette Crit'Air 3, qui devait intervenir au 1er juillet 2023, a été repoussée par la Métropole du Grand Paris au 1er janvier 2025 ».

## Innovation juridique : L'État est reconnu responsable de pathologies pulmonaires dont souffraient des enfants

Le 16 juin 2023, le Tribunal administratif de Paris a condamné l'État à verser des indemnités à deux familles au titre du préjudice lié aux pathologies (maladies pulmonaires chroniques) dont souffraient des enfants. Sur la base d'une analyse des deux périodes de crise qu'ont connues ces enfants, le Tribunal a conclu à « l'existence d'un lien de causalité entre la carence fautive de l'État à lutter contre la pollution de l'air et les otites moyennes ayant affecté un enfant habitant à proximité du périphérique parisien ».

Même si l'État est ici désigné responsable du dépassement des seuils de pollution entraînant des pathologies respiratoires, rien n'interdira à l'avenir le juge de considérer une collectivité territoriale comme responsable de cette situation, dès lors qu'un lien de causalité pourra être établi entre des pathologies et des pollutions avérées, dont la prévention aurait été possible à l'échelle locale et par la mise en œuvre de compétences relevant de cet échelon.

## Des jugements concernant directement des collectivités

Deux projets situés Porte des Ternes, dans le 17<sup>e</sup> arrondissement de Paris, visant à construire des bâtiments mixtes d'habitation, des bureaux, des commerces et services dont une crèche au-dessus du périphérique, ont vu leurs permis de construire annulés par le Tribunal administratif de Paris, ces annulations ayant été confirmées par la Cour administrative d'appel de Paris le 6 octobre 2022.

Le juge a ainsi considéré que ces deux projets, baptisés « Ville multi-strates » et « Mille arbres », étaient de nature à porter atteinte à la salubrité publique en raison de la surexposition des futurs habitants de ces constructions à la pollution atmosphérique liée à la circulation automobile sur le boulevard périphérique. En effet, sur la base des données des études d'impact, les taux de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et de particules fines étaient largement supérieurs aux seuils réglementaires ainsi qu'aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Plus encore, le juge a constaté que ces installations auraient eu pour effet d'accroître les concentrations de polluants, en dehors des périmètres des projets.

## Une amélioration tendancielle de la qualité de l'air en trompe-l'oeil

Le bilan d'Airparif pour 2022 enregistre une amélioration globale de la qualité de l'air en Île-de-France. AirParif attribue ce constat à « la baisse tendancielle des émissions du secteur résidentiel et du trafic routier et à des conditions météorologiques dispersives avec des températures globalement clémentes en période hivernale, qui ont limité les émissions du chauffage résidentiel ».

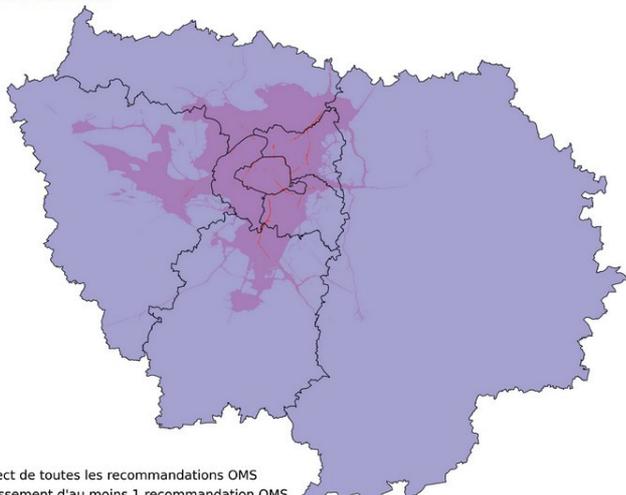
Cette amélioration s'inscrit dans une tendance continue depuis une dizaine d'années pour tous les polluants atmosphériques mesurés par Airparif, sauf pour l'ozone (qui a augmenté de plus de 30 % en dix ans).

Alors pourquoi agir si la qualité de l'air s'améliore d'année en année ? Et pourquoi ne pas attendre que les taux de polluants baissent "d'eux-mêmes", à mesure que le parc de véhicules se renouvelle et s'électrifie et que les industriels trouvent des technologies permettant de limiter encore leurs émissions ?

En réalité, l'amélioration relative de la qualité de l'air est une donnée complexe, à observer avec précaution. Ainsi, le bilan rassurant d'Airparif de 2022 semble surtout lié à des phénomènes conjoncturels. Et les améliorations technologiques ne compenseront pas l'augmentation des usages, ni les effets encore peu connus (car non mesurés) sur la santé de nombreux polluants et de leurs interactions.

De plus, cette tendance à l'amélioration est loin de signifier le respect des seuils réglementaires. En 2022, les niveaux moyens en dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) dans les secteurs les plus exposés, notamment à proximité des grands axes routiers, restent largement supérieurs à la valeur limite réglementaire fixée à 40 µg/m<sup>3</sup> et au seuil de 10 µg/m<sup>3</sup> recommandé par l'OMS.

### QUALITÉ DE L'AIR AU REGARD DES SEUILS ACTUELS ET EN PROJET



- Respect de toutes les recommandations OMS
- Dépassement d'au moins 1 recommandation OMS
- Dépassement d'au moins 1 projet de valeur limite à 2030
- Dépassement d'au moins 1 valeur limite actuelle

En l'absence de valeurs limites pour l'ozone, seules les recommandations OMS sont prises en compte pour ce polluant.

Pour les trois polluants principaux (dioxyde d'azote, microparticules, ozone), aucune des mesures ne respecte les recommandations de l'OMS. En outre, c'est à chaque fois plus de 75 % de la population francilienne qui est concernée par la pollution au dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), microparticules PM<sub>10</sub> et PM<sub>2.5</sub>. Pour l'ozone (O<sub>3</sub>), 100 % de la population francilienne est exposée aux dépassements des seuils réglementaires, et donc *a fortiori* des valeurs recommandées par l'OMS. Concernant les dioxydes d'azote (NO<sub>2</sub>) les contrastes sont importants selon les secteurs de la région Île-de-France.

Enfin s'agissant des microparticules, la baisse des niveaux moyens observée durant les dix dernières années semble selon Airparif ralentir. En outre, elle rappelle qu'il n'existe pas de seuil en-dessous duquel ces particules ne sont pas nocives.

### Pourquoi s'appuyer sur les valeurs OMS ?

Pour l'Autorité environnementale, il est indispensable, dans le cadre de l'évaluation environnementale des documents de planification et des projets, de viser les valeurs de concentration moyenne recommandées pour plusieurs polluants par l'OMS, au-delà desquelles des effets néfastes sur la santé ont été observés.

L'OMS a en effet documenté les risques liés aux pollutions atmosphériques en se fondant sur de nombreux travaux scientifiques à travers le monde. Ses évaluations des risques sont donc la référence la plus documentée et la plus rigoureuse sur les effets des polluants sur les pathologies humaines. Les valeurs limites qu'elles ont permis d'établir, et qui sont actualisées périodiquement pour tenir compte des nouvelles observations, feront d'ailleurs référence dans le cadre de la réforme en cours de la directive européenne sur la qualité de l'air comme ses valeurs de référence précédentes avaient été reprises dans la version actuelle de la directive.

Pour autant, l'Autorité environnementale attire l'attention sur d'autres travaux scientifiques comme ceux menés sur les particules ultrafines (PUF), non prises en compte aujourd'hui par la réglementation, mais que les experts en santé considèrent comme très invasives et délétères pour la santé humaine.

L'effet « cocktail », soit l'exposition simultanée à plusieurs polluants différents, est également mal documenté, et n'est pas pris en compte dans les normes réglementaires françaises ni même dans les recommandations chiffrées de l'OMS. Or, cet effet pourrait figurer parmi les causes principales de nombreuses pathologies observées.

Dépassement en 2022, en Île-de-France, de différents seuils pour les dioxydes d'azote (NO<sub>2</sub>), particules PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub> et ozone (O<sub>3</sub>). © Airparif.

## Les effets sur la santé de la pollution de l'air peuvent être très graves et durables, surtout chez les très jeunes enfants

La MRAe a pu auditionner le 6 juillet 2023 Jocelyne JUST, ancienne cheffe du service d'allergologie pédiatrique à l'hôpital Trousseau. Elle travaille également dans l'unité de recherche de l'Inserm qui traite de ces questions. Elle a constaté que des maladies respiratoires auparavant rares deviennent de plus en plus courantes. Cette multiplication des pathologies touche aussi aux phénomènes allergiques subis par les jeunes enfants comme les pollens dans l'air.

Car les polluants atmosphériques n'attaquent pas que les voies respiratoires. Les particules fines et ultra-fines (PUF) se retrouvent ensuite dans le sang et ainsi dans tout l'organisme. Selon la professeure Jocelyne JUST, il existe bien un lien direct entre pollution de l'air et risque d'AVC ou d'infarctus du myocarde. Des maladies neurodégénératives comme Parkinson ou Alzheimer ont également davantage de risque d'être provoquées si l'individu est exposé.

Les effets des polluants classiques s'ajoutent à ceux des pollens dans les environnements urbains comme ruraux. Viser les recommandations de l'OMS comme objectif de qualité de l'air, c'est avant tout se fonder sur des travaux scientifiques non contestés pour appeler les acteurs de l'aménagement et de la construction à mieux se soucier de la santé des populations.

En outre, les effets du changement climatique auront au fur et à mesure de nombreuses conséquences sur la qualité de l'air. À l'avenir, les épisodes extrêmes se feront plus fréquents (canicules l'été, épisodes pluvieux intenses en automne et en hiver). Certains de ces événements pourraient stimuler les émissions de polluants comme les pollens. C'est le cas des forts orages, qui broient les pollens et les rendent plus à même d'intégrer l'organisme. Il faut ainsi agir le plus tôt possible pour éviter un problème de santé publique majeur dans les décennies à venir. Car la pollution atmosphérique touche en premier lieu les enfants, dont les capacités respiratoires et cognitives dépendent de l'environnement dans lequel ils se développent.

En s'engageant résolument et sans délai dans des politiques publiques ambitieuses de lutte contre les pollutions de l'air, l'État et les collectivités territoriales prendront chacun leur responsabilité<sup>1</sup> pour créer les conditions d'une meilleure prise en compte de cet enjeu majeur de santé publique.

<sup>1</sup> Ademe: *Élus, l'essentiel à connaître sur les PCAET*, 2016 ; *La pollution de l'air en 10 questions*, octobre 2022 ; Cerema : *La pollution de l'air Un fléau invisible mais réel*, 2022



photos : Canva (page1), Terra, MTECT(page 2)

Cette lettre d'information repose sur des données du fascicule "Éclairages - La qualité de l'air" publié par la MRAe.

Le fascicule peut être consulté sur le site de la MRAe à la rubrique les points de vue <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-points-de-vue-de-la-mrae-ile-de-france-485.html>



Les autorités environnementales sont des collèges d'experts indépendants des maîtres d'ouvrage et des autorités décisionnaires. La loi répartit les compétences de trois types d'autorités environnementales. Pour l'Île-de-France, l'autorité environnementale rendant le plus grand nombre d'avis (environ 150 par an) est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Elle prend également de nombreuses décisions sur des plans et programmes (environ 200 par an), des PLU notamment.

Elle est composée de neuf membres, épaulés par deux assistantes et par seize agents en poste à la DRIEAT mais placés sous l'autorité du président de la MRAe.

L'autorité environnementale en Île-de-France comprend neuf personnes : cinq sont membres de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et quatre sont extérieures au ministère (une architecte-urbaniste, un architecte-ingénieur, un professeur d'urbanisme et de paysage, un écologue).

Les décisions et les avis de l'Autorité environnementale sont pour l'essentiel rendus deux mois après le dépôt du dossier (trois mois pour les avis liés aux plans et programmes). Débattus et délibérés entre les membres en séance hebdomadaire (le mercredi), ils sont mis en ligne dans les heures qui suivent leur adoption et transmis au demandeur et aux autorités décisionnaires ainsi qu'au maire de la commune lorsqu'il n'est pas le demandeur.

Les avis et décisions de la MRAe sont consultables via le lien suivant : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/ile-de-france-r20.html>

Pour écrire à l'Autorité environnementale, l'adresse est : [mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr](mailto:mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr)

photos : Canva (page1), Terra, MTECT(page 2)



Mission régionale d'autorité environnementale  
ÎLE-DE-FRANCE