

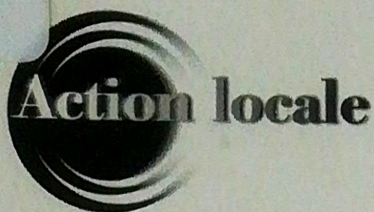
B.U.S. GRENOBLE



D

052 237131 3

Collection



Ariane Vennin
Frédéric Ecolivet

La qualité de l'air

Normes et procédures

Préface de Corinne Lepage

DEXIA

Éditions Locales de France



IMPRIMERIE NATIONALE

Éditions

Préface

Il faut rendre hommage aux auteurs de cet ouvrage, pour sa qualité qui permet à tout lecteur, qu'il soit juriste ou non, d'appréhender le sujet de la pollution de l'air à la fois sous une forme technique et sous une forme juridique.

Le projet ne manquait pas d'ambition et consistait à donner simultanément une vision planétaire du sujet en le replaçant dans le contexte du changement climatique, une vision factuelle en donnant des exemples précis de régulation du trafic automobile dans telle ou telle ville, et une vision purement juridique d'analyse des textes et de la jurisprudence.

À propos de la loi sur l'air, l'ouvrage relate avec exactitude les conditions d'élaboration de la loi et les faiblesses de son application.

S'agissant plus précisément de l'article 1^{er} qui reconnaît à chacun le droit de respirer un air qui ne nuit pas à sa santé, sa portée normative apparaît désormais incontestable, et ce sous l'effet d'une double évolution.

D'une part, l'amendement Mazeaud retenu par l'Assemblée Nationale en première lecture lie l'affirmation du principe à une compétence et à une responsabilité.

Ce faisant, cet amendement non seulement n'a pas amoindri l'affirmation de principe telle qu'elle avait été votée en première lecture par le Sénat mais l'a, au contraire, renforcée.

Qu'il s'agisse des plans ou des décisions que les différentes autorités administratives sont conduites à élaborer à quelque niveau que ce soit, leur responsabilité peut se trouver engagée dans le cadre de l'exercice de leur compétence, dès lors que le principe affirmé par l'article 1^{er} de la loi n'est pas respecté.

Sans doute, la jurisprudence n'a-t-elle pas eu encore l'occasion de trancher ce principe, mais comme le rappellent les auteurs, la lecture a contrario de la décision Graignic de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 25 juin 1996 induit très précisément la réponse.

La seconde évolution n'est pas liée au droit mais aux faits.

Les formes d'intoxication liées à la qualité de l'air se démultiplient.

Sans même se référer à la pollution diffuse des villes largement issue du trafic automobile, les conséquences dramatiques liées à la respiration d'amiante, d'ethylglycol, les incidents dus au fonctionnement de certains systèmes de climatisation, sans parler des décès ayant affecté un certain nombre de soldats revenus de terrains de conflits où des gaz auraient été utilisés, ont mis en évidence, s'il en était besoin, les conséquences en terme de santé publique d'un air irrespirable.

Dans ces conditions, il apparaît de plus en plus que le droit à respirer un air qui ne nuit pas à sa santé peut effectivement s'analyser comme le droit de ne pas être empoisonné ni intoxiqué.

Dès lors, il est plus que probable que les années qui viennent verront le développement de procédures en responsabilité pénale et civile prenant appui sur l'article 1^{er} de la loi sur l'air.

Mais cet ouvrage entre également dans le détail des conditions d'application de la loi et, plus précisément, de ses difficultés d'application.

À cet égard, les dispositions relatives au plan de protection de l'atmosphère, ou plutôt l'absence de dispositions d'application relatives au plan de protection de l'atmosphère, illustrent bien le caractère ambitieux de la loi et la difficulté pour le Gouvernement de l'appliquer.

Les auteurs remarquent, non sans quelque bon sens, que les plans de circulation d'urgence semblent avoir remplacé de fait les plans de protection de l'atmosphère.

Il s'agit d'une réalité, puisque plusieurs circulaires ministérielles sont venues préciser les conditions d'élaboration des plans de circulation d'urgence que le législateur avait, dans sa grande sagesse, refusé de soumettre à un décret d'application.

En revanche, les décrets d'application des plans de protection de l'atmosphère attendent encore dans les tiroirs; si on en croit les auteurs, ils sont destinés à y rester.

Cette substitution des plans de circulation d'urgence aux plans de protection de l'atmosphère est incontestablement une vision très réductrice de la loi.

En effet, par définition, les plans de circulation d'urgence ne sont destinés à être appliqués qu'en cas d'alerte, voire même d'extrême alerte, puisqu'en réalité il faut attendre le niveau 3 pour que des mesures de restriction de circulation soient effectivement entreprises.

Or, l'objectif du plan de protection de l'atmosphère était précisément de travailler sur la durée en systématisant des mesures de police destinées, tout au long de l'année, à réduire toutes les sources de pollution, qu'elles soient fixes ou mobiles.

En réduisant à la seule période d'urgence l'application de ces mesures de police, le pouvoir réglementaire a incontestablement réduit le champ d'application et l'effectivité de la loi.

Une liste fine et détaillée de chacun des mécanismes prévus par la loi sur l'air, la référence faite à de très nombreux textes antérieurs ou postérieurs à la loi, mais qui s'intègrent dans le dispositif général de lutte contre la pollution atmosphérique, donneront en définitive aux lecteurs une vision très exacte du mécanisme législatif et réglementaire existant, de son efficacité et des progrès qui restent à accomplir pour faire passer l'article 1^{er} de la loi sur l'air de la virtualité à la réalité.

Cet ouvrage y contribuera très certainement.

Corinne LEPAGE,
Ancien Ministre de l'Environnement

Table des matières

PRÉFACE	7
AVERTISSEMENT	11
INTRODUCTION	13
Section I. Quelques définitions	15
I. Comment définir l'air ? Quelle est la composition de l'air ?	15
II. Comment le droit appréhende-t-il l'air ?	16
III. Comment définir l'« air pollué » ?	20
Section II. Quelques éléments d'histoire	21
I. L'air comme vecteur et son influence sur la santé	22
II. Les exhalaisons de l'homme dans la ville	23
III. La réalisation d'égouts publics	25
IV. Le pavage des voies	27
V. Le nettoyage des voies	28
VI. L'obligation de latrines privées	31
VII. La réglementation des activités professionnelles	33
Section III. Quelques exemples étrangers	42
I. Londres, un bilan contrasté	43
II. Los Angeles, une régulation drastique	46
III. Calcutta et New Delhi, des mesures radicales ponctuelles	49
IV. Athènes, un programme ambitieux	51
V. Bangkok, une inertie inquiétante	53
VI. Mexico, un contre-exemple	54
VII. Un bilan et quelques vérités	57

Première partie

LES DROITS FONDAMENTAUX - PRÉCAUTION ET INFORMATION

Titre 1

Le droit à respirer un air sain

CHAPITRE PREMIER. LA PROCLAMATION DU DROIT À RESPIRER UN AIR SAIN.	69
CHAPITRE II. LE DROIT EFFECTIF FACE AU BILAN DES POLLUTIONS ATMOSPHÉRIQUES.	75
I. La qualité de l'air se dégrade-t-elle ?	75
II. Les différentes composantes de la pollution de l'air.	77
III. Les principales sources de polluants	79
IV. Les principaux effets des polluants	80
V. Les principales normes	85
VI. Les normes sont-elles suffisantes et respectées, en France et en Europe ?	88
VII. Les nouvelles normes "Auto Oil"	91
VIII. Les nouvelles normes "directives filles"	93
IX. Quel bilan ?	94

Titre 2

Information et surveillance

CHAPITRE PREMIER. LE DROIT DE SAVOIR.	99
Section I. La consécration du droit à l'information	100
Section II. La responsabilité de la mise en œuvre du droit à l'information.	107
Section III. Le contenu du droit à l'information.	109
I. L'information périodique régulière.	109
A. L'information journalière : l'indice ATMO	110
B. Les publications périodiques : les rapports annuels	113

C. Les publications spécifiques	114
1. <i>Les études techniques et épidémiologiques</i>	114
2. <i>Les documents de planification</i>	115
II. L'information en cas de pics de pollution	118
CHAPITRE II. LE DROIT À LA SURVEILLANCE	121
Section I. L'organisation de la surveillance	122
I. Au niveau national : l'État et ses organismes associés	122
A. <i>Le ministère</i>	122
B. <i>Le Conseil national de l'air</i>	123
C. <i>L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</i>	124
II. Au niveau local : les organismes agréés	124
Section II. Le régime juridique de la surveillance	127
I. Un réseau obligatoire	128
II. Un calendrier fixe d'installation	128
III. La normalisation des méthodes de surveillance	128
IV. Des objectifs de qualité précis	130
V. Un régime de travaux à préciser	135
VI. Un financement à pérenniser	135

Deuxième partie

LES OBJECTIFS INTERNATIONAUX : MAÎTRISE DES POLLUTIONS PLANÉTAIRES
ET RÉDUCTION DES POLLUTIONS LOCALES

Titre 1

Les pollutions planétaires

CHAPITRE PREMIER. L'EFFET DE SERRE	147
CHAPITRE II. L'ALTÉRATION DE LA COUCHE D'OZONE	153
CHAPITRE III. LES « PLUIES ACIDES »	159

Titre 2
Les pollutions locales intérieures

CHAPITRE PREMIER. LE PLOMB	169
Section I. La réduction du plomb dans l'atmosphère	171
Section II. L'élimination du saturnisme domestique	172
Section III. La prévention du saturnisme professionnel	175
I. Les lieux de travail	176
II. La surveillance médicale des travailleurs	177
III. La mise sur le marché de marchandises	178
CHAPITRE II. LE TABAC	181
Section I. L'interdiction de la propagande	183
I. Le cadre légal et réglementaire	183
II. Une jurisprudence affirmée	185
A. <i>Les émissions et les publicités télévisées</i>	186
B. <i>Les articles de presse</i>	187
C. <i>Les limites</i>	189
Section II. Les mentions obligatoires des produits	192
Section III. La protection des lieux collectifs	193
I. Le cadre légal	193
II. Une jurisprudence limitée	196

Titre 3
Les pollutions locales extérieures

CHAPITRE PREMIER. LES INSTALLATIONS DE COMBUSTION DES DÉCHETS	205
CHAPITRE II. LES INSTALLATIONS DE CHAUFFAGE	209
I. Le cadre législatif	209
La qualité de l'air	

II. Les teneurs en polluants.....	210
III. L'implantation, l'équipement et le fonctionnement des installations.....	212
CHAPITRE III. LES INSTALLATIONS THERMIQUES DES LOCAUX INDUSTRIELS.....	215
I. Les dispositions communautaires.....	215
II. Les dispositions nationales.....	216

Troisième partie

LES OUTILS NATIONAUX : PLANIFICATION ET RÉPRESSION DES POLLUTIONS

Titre 1

La planification

CHAPITRE PREMIER. LES PRQA : PLANS RÉGIONAUX POUR LA QUALITÉ DE L'AIR.....	225
Section I. La procédure d'élaboration.....	226
I. La préparation du plan.....	226
II. La commission régionale de la qualité de l'air.....	227
III. La consultation du public.....	228
IV. La consultation des collectivités.....	228
V. L'adoption du plan.....	230
VI. La révision du plan.....	230
Section II. Le contenu.....	231
I. L'évaluation.....	231
II. Les orientations.....	232
A. <i>Les orientations spécifiques facultatives</i>	232
B. <i>Les orientations générales obligatoires</i>	232
III. Conclusion : des plans à géométrie variable.....	234
CHAPITRE II. LES PPA : PLANS DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE.....	235
Section I. La procédure d'élaboration.....	235

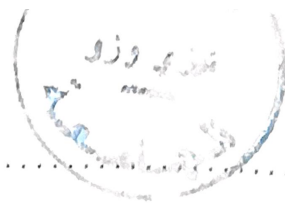
Section II. Les difficultés d'application	236
CHAPITRE III. LES PCU : PLANS DE CIRCULATION D'URGENCE	239
Section I. Historique	239
Section II. Contenu	242
I. Une procédure de riposte graduée	242
II. Un dispositif d'information allégé	243
III. Une évaluation obligatoire	244
Section III. Bilan provisoire	244
CHAPITRE IV. LES PDU : PLANS DE DÉPLACEMENTS URBAINS	247
Section I. La procédure d'élaboration	248
I. La préparation du projet	248
II. La concertation	249
III. Le contenu	249
Section II. L'application	250
I. La portée des PDU	252
A. <i>Le trafic</i>	252
B. <i>Le stationnement</i>	252
II. Le contenu des PDU	253

Titre 2

La réduction des pollutions atmosphériques

CHAPITRE PREMIER. LE TRAFIC CALMÉ.	261
Section I. Des voiries adaptées	261
I. Le choix entre circulation et stationnement	261
II. La création d'espaces piétons	262
III. La bicyclette favorisée	263

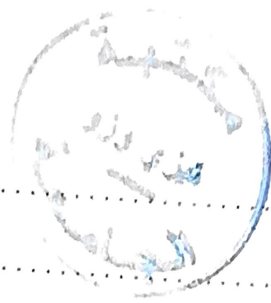
Section II. La régulation des engins motorisés	266
I. La maîtrise des nuisances	266
II. Les véhicules tout terrain	268
III. Le covoiturage	272
CHAPITRE II. L'URBANISATION RAISONNÉE	275
Section I. Le POS	275
Section II. Les études d'impacts complétées	277
I. Des solutions jurisprudentielles antérieures insuffisantes	279
II. Un apport normatif important	281
CHAPITRE III. DES FLOTTES DE VÉHICULES AMÉLIORÉES	283
Section I. L'amélioration des carburants	283
I. Les carburants gazeux	283
II. Les biocarburants	284
III. L'énergie électrique	285
Section II. Le renouvellement des flottes publiques	285
Section III. L'amélioration des véhicules particuliers	288
I. Les caractéristiques techniques des véhicules	288
II. Le transports de matières présentant un risque de pollution	289
CHAPITRE IV. UNE FISCALITÉ RÉÉQUILBRÉE	291
Section I. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	291
I. La TPA, une taxation étendue	291
II. L'apport de la TGAP	293
III. Un transfert budgétaire contestable	294
Section II. La fiscalité en faveur des énergies propres	297



I. La fin de la fiscalité en faveur du diesel	297
II. Les amortissements et réductions fiscales	298
A. <i>L'amortissement exceptionnel</i>	298
B. <i>La réduction de la TIPP, taxe sur les produits pétroliers</i>	300

Titre 3 La répression

CHAPITRE PREMIER. LES CONTRÔLES ET SANCTIONS	307
Section I. Les pouvoirs du préfet	308
I. L'application de la loi sur les installations classées ou le contrôle des sources fixes	309
II. L'application de la loi sur l'air et le contrôle des sources mobiles....	310
A. <i>Les contrôles et mises en demeure</i>	312
B. <i>Le régime contentieux des mises en demeure préfectorales</i>	313
Section II. Les pouvoirs du maire	314
CHAPITRE II. LES RESPONSABILITÉS	321
Section I. La responsabilité civile	321
Section II. La responsabilité administrative	325
Section III. La responsabilité pénale	328
I. La responsabilité pénale des collectivités locales	329
II. La responsabilité pénale des élus	331
CONCLUSION	335
RÉFÉRENCES	339
I. Principales normes internationales et européennes	339
II. Principales normes françaises	347
III. Rapports	350



IV. Ouvrages	353
V. Articles	354
VI. Articles anonymes	357
VII. Sites internet	361
1. <i>Sites francophones</i>	361
2. <i>Sites anglophones</i>	362
SYMBOLES	365
UNITÉS	367
GLOSSAIRE ET ABRÉVIATIONS	369
INDEX	379
TABLE DES MATIÈRES	385