

# LA POLLUTION DE L'AIR EXTERIEUR



© Source : Pixabay.com / Auteur Gerd Altmann

## SOMMAIRE

<b>COMPRENDRE</b> .....	<b>2</b>
1- QU'EST-CE QUE LA POLLUTION DE L'AIR ? .....	2
2- ORIGINES ET IMPACTS DE LA POLLUTION DE L'AIR.....	2
<b>CONNAÎTRE</b> .....	<b>4</b>
1- REGLEMENTATION EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR .....	4
Aux niveaux international et européen.....	4
Au niveau national.....	5
2- LES CONTENTIEUX EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR .....	6
Au niveau administratif, la reconnaissance de la carence de l'Etat.....	6
Des incertitudes quant aux recours indemnitaires individuels .....	7
Le délit de mise en danger de la vie d'autrui en matière de pollution de l'air .....	7



# COMPRENDRE...

## 1- QU'EST-CE QUE LA POLLUTION DE L'AIR ?

La [directive européenne 2010/75/UE du 24 novembre 2010](#) relative aux émissions industrielles pose une définition de la notion de pollution, reprise dans notre droit national, comme « **l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement, d'entraîner des détériorations des biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier** ».

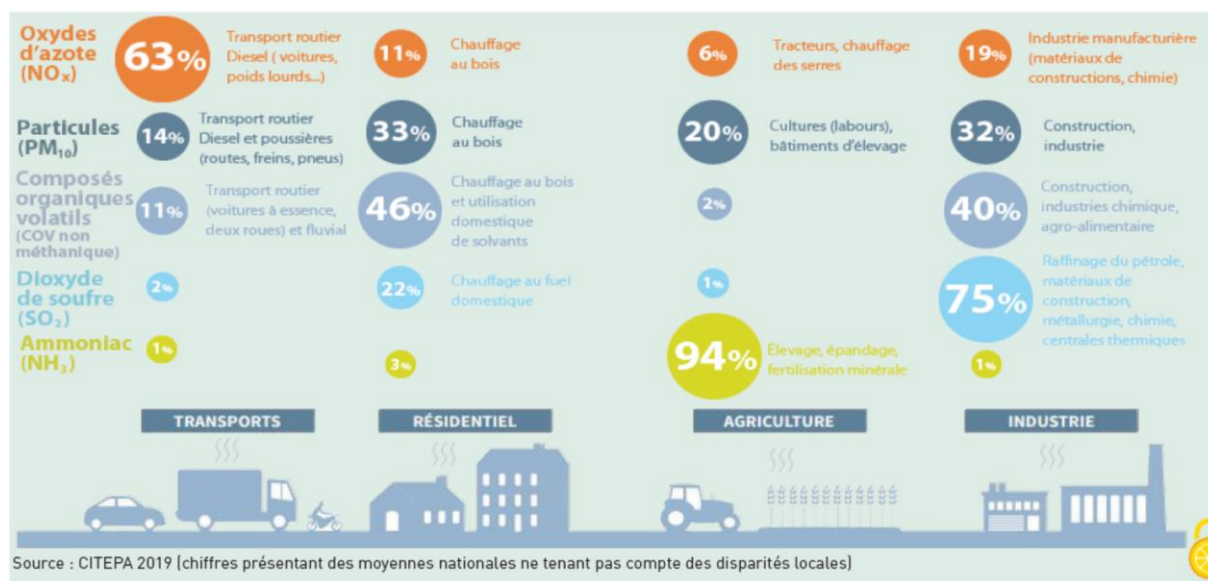
L'air pollué directement ou indirectement par l'Homme, a des conséquences graves « *de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives* » ([Article L.220-2 du Code de l'Environnement](#)).

« **L'effet cocktail<sup>1</sup>** », c'est-à-dire l'impact sur la santé de l'exposition simultanée à différentes substances polluantes, sans considération de dose minimale, est également à prendre en compte dans l'évaluation des impacts de la pollution de l'air. Les substances en mélange peuvent avoir des effets encore plus nocifs que les experts ne peuvent encore totalement évaluer à ce jour.

## 2- ORIGINES ET IMPACTS DE LA POLLUTION DE L'AIR

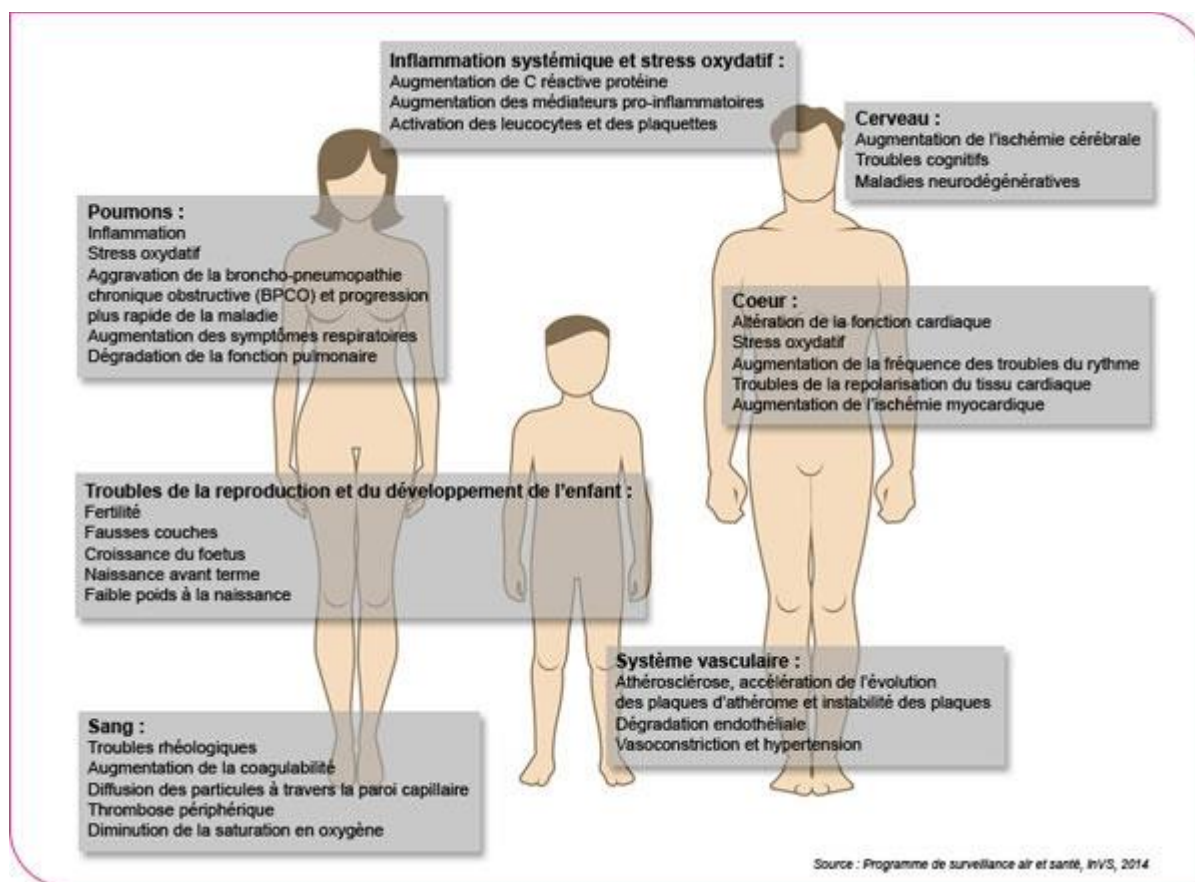
La pollution de l'air a différentes sources anthropiques :

- Les activités industrielles
- Les activités domestiques (chauffage)
- Le traitement des déchets
- L'agriculture (pesticides, ammoniac)
- Les transports (routier, fluvial, aérien)



<sup>1</sup> <https://www.inserm.fr/c-est-quoi/unhappy-hour-c-est-quoi-effet-cocktail/>

La pollution atmosphérique est donc un enjeu sanitaire majeur. Elle met en danger l'ensemble des citoyens, surtout les personnes fragiles (enfants, femmes enceintes, personnes âgées...). L'augmentation de certaines maladies aujourd'hui est intrinsèquement liée à la mauvaise qualité de l'air.



La pollution de l'air affecte également la biodiversité et les écosystèmes.

Les différents polluants causent une augmentation des pluies acides, une dégradation de la qualité de l'eau et des sols, et contribuent au déclin global de la biodiversité.

L'augmentation de émissions de gaz polluants intensifie par ailleurs l'effet de serre, et donc le changement climatique.

Pour rappel :

- **7 millions de personnes** dans le monde décèdent prématurément de maladies causées par la pollution de l'air<sup>2</sup> ;
- **48000 décès prématurés en France chaque année**<sup>3</sup> ;
- En 10 ans, les cas d'asthmes ont été **multipliés par deux** ;
- **30%** de la population atteintes d'allergies respiratoires ;
- **Perte d'espérance de vie pouvant aller jusqu'à 30 ans**<sup>4</sup> ;

<sup>2</sup> <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2021/pollution-de-l-air-l-oms-revise-ses-seuils-de-referance-pour-les-principaux-polluants-atmospheriques>

<sup>3</sup> Santé Publique France, « Pollution atmosphérique : quels sont les risques ? », Pollution et santé, 15 avril 2021

<sup>4</sup> Santé Publique France, « Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique », Santé Environnement, juin 2016

- **100 milliards d'euros** de coût sanitaire annuel<sup>5</sup>.
- **La pollution de l'air est un facteur aggravant de maladies respiratoires et virus comme la Covid-19. En effet, la pollution de l'air a augmenté la mortalité due à ce virus.** Une augmentation de la mortalité de l'ordre d'un facteur de 5 est constatée lorsque les concentrations en PM2,5 approchent les 45 microgrammes par mètre cube. Des niveaux atteints à Paris et en Lombardie par exemple <sup>6</sup>.



## CONNAÎTRE...

### 1- REGLEMENTATION EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR

#### ► Aux niveaux international et européen

Dès 1987, l'Organisation mondiale de la Santé édite les *lignes directrices OMS concernant la qualité de l'air*. Elles sont révisées régulièrement sur la base de données scientifiques actualisées. « *Elles constituent l'évaluation la plus largement reconnue et la plus actuelle des effets de la pollution aérienne sur la santé. Elles préconisent des objectifs de qualité de l'air qui réduisent fortement les risques sanitaires.* ».

La France a également ratifié plusieurs accords internationaux, notamment le Protocole de Göteborg ratifié dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979), qui fixe des plafonds d'émissions pour certains polluants (dioxyde de soufre, oxydes d'azote, ammoniac et composés organiques).

L'ONU a voté en juillet 2022 une résolution reconnaissant le **droit universel à un environnement sain**. Les Etats ont donc la responsabilité de garantir à tous les citoyens de vivre dans un environnement sain, ce qui implique **l'accès à un air pur**, à côté d'autres droits fondamentaux (eau potable, alimentation saine, écosystèmes prospères, etc.).

Bien que non contraignante juridiquement, cette résolution est importante d'un point de vue symbolique et doit fixer un cap aux politiques publiques des Etats.

L'Union Européenne a souhaité renforcer la protection de la santé et de l'environnement. Le Pacte vert pour l'Europe inclut notamment un objectif « **zéro pollution** ».

Concernant la concentration des émissions, le Parlement et le Conseil Européen ont adopté :

- la **directive n° 2004/107/CE du 15 décembre 2004** concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant ;
- la **directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008**, pour la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe fixe des seuils que les Etats ne doivent pas dépasser. Dans le cas où une zone ou une agglomération dépasserait les valeurs limites des polluants figurant dans la directive, l'Etat devra


<sup>5</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/pollution-lair-origines-situation-et-impacts#:~:text=En%20France%2C%20la%20pollution%20de,commission%20d'enqu%C3%AAt%20du%20S%C3%A9nat>


<sup>6</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/08/23/covid-19-les-pics-de-pollution-aggravent-fortement-la-mortalite-selon-une-etude\\_6138722\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/08/23/covid-19-les-pics-de-pollution-aggravent-fortement-la-mortalite-selon-une-etude_6138722_3244.html)

obligatoirement établir des plans relatifs à la qualité de l'air permettant d'empêcher le dépassement des seuils de la directive ;

- la **directive n°2016/2284 du 14 décembre 2016 dite directive « NEC »** concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques fixe les plafonds d'émissions nationaux pour 2020 et 2030 avec un objectif intermédiaire en 2025. Cette directive impose également aux Etats Membres d'adopter et mettre en œuvre des programmes nationaux de lutte contre la pollution de l'air <sup>7</sup>.

Ces directives ont une réelle opposabilité dans l'ordre juridique. Toutes les personnes physiques ou morales directement concernées par un manquement aux dispositions prévues par les directives peuvent saisir les juridictions compétentes. La France a été rappelée à l'ordre et condamnée à plusieurs reprises par la Cour de Justice de l'Union européenne et la Commission européenne.

 [CJUE, 24 octobre 2019, Commission européenne c/ République française, aff. C-636-18](#) : Condamnation de la France pour des dépassements systématiques et persistants de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote dans différentes agglomérations françaises.

 [CJUE, 28 avril 2022, Commission européenne c/ République française, aff. C-286-21](#) : Nouvelle condamnation de la France pour dépassement systématique et persistant des valeurs limites pour les particules fines (PM10) et manquement à la directive n°2008/50/CE.

### ► Au niveau national

La réglementation européenne est transposée en droit interne dans le Code de l'environnement. Les **articles L.221-1 et R.221-1 et suivants du Code de l'environnement**, associés à l'arrêté ministériel du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air, fixent les objectifs de qualité de l'air, les seuils d'alerte et les valeurs limites à respecter ainsi que les autorités compétentes pour agir dans ce domaine.

La **Charte de l'environnement** garantit à chacun le droit de « *vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » ce qui inclut un air pur.

D'un point de vue opérationnel, plusieurs documents de planification déployés à différentes échelles du territoire fixent des objectifs en matière de réduction de la pollution atmosphérique et en principe, les mesures pertinentes pour les atteindre : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), Plan climat air énergie territorial (PCAET), Plan de protection de l'atmosphère (PPA), Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)...

---

<sup>7</sup> Groupe de travail sur la lutte contre la pollution de l'air, « La réglementation européenne et nationale en matière de pollution de l'air », Sénat, rapport d'information n°412, 11 avril 2018.



## Focus sur la ZFE-m

La loi « **Climat et résilience** » du **22 août 2021** prévoit pour l'ensemble des agglomérations de plus de 150 000 habitants une obligation de mettre en place une zone à faibles émissions (ZFE-m). 10 collectivités qui enregistrent des dépassements réguliers des valeurs limites de qualité de l'air ont d'ores et déjà mis en place des ZFE-m en France dont la **Métropole Nice Côte d'Azur**. En application du décret 2020-1138 du 20 septembre 2020, la **ZFE de la Métropole Aix-Marseille Provence** sera prochainement mise en place. Des interdictions de circulation pour les véhicules Crit'air 5 en 2023, Crit'air 4 en 2024 et Crit'Air 3 en 2025 sont automatiquement prévues pour les zones déterminées. Les agglomérations de plus de 150 000 habitants devront également mettre en place une ZFE d'ici le 31 janvier 2024.

Une ZFE-m est créée par un arrêté local sur la base **d'études environnementales préalables** qui sont censées évaluer la réduction attendue des émissions polluantes. Le projet est soumis à consultation du public.


## **2- LES CONTENTIEUX EN MATIERE DE QUALITE DE L'AIR**



En s'appuyant sur les réglementations nationales et européennes, le contentieux en matière de pollution atmosphérique s'est développé ces dernières années.

### **► Au niveau administratif, la reconnaissance de la carence de l'Etat**

Depuis quelques années, les citoyens et associations cherchent à contraindre les gouvernements à agir efficacement contre la pollution atmosphérique.

En s'appuyant sur la réglementation européenne et nationale, il s'agit de démontrer que l'Etat français ne respecte pas la réglementation et commet une faute, de nature à engager sa responsabilité.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat refusait de sanctionner l'Etat, en méconnaissance de la réglementation et de la position des instances européennes (  [CE n°369428, Les Amis de la Terre, 10 juin 2015](#)).

Revenant sur sa position, dans une décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat a enjoint au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines sous les seuils réglementaires dans 13 zones de France identifiées, et ce dans un délai de 9 mois. (  [CE, 12 juillet 2017, Association les Amis de la Terre et autres](#) ). Le Conseil d'Etat confirme à cette occasion que la directive fixe une **obligation de résultats** quant aux valeurs limites de concentrations établies (  [CJUE, 19 novembre 2014, ClientEarth, aff. C-404/13](#) ). Les associations critiquaient notamment l'insuffisance des mesures prises dans les Plans de protection de l'atmosphère, censés permettre d'atteindre les objectifs européens. Dans une seconde décision du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat constate que les valeurs limites de pollution sont toujours dépassées dans 8 des zones en question et ordonne à l'Etat de prendre les mesures nécessaires dans un délai de 6 mois, sous peine d'astreinte. Le 4 août 2021, le Conseil d'Etat constate que les valeurs limites sont toujours dépassées dans 5 des zones identifiées et que le Gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour enrayer la pollution. **L'Etat est condamné au paiement d'une astreinte de 10 millions d'euros.**

## ► Des incertitudes quant aux recours indemnitaires individuels

Des dizaines de procédures ont été engagées par des victimes de la pollution de l'air contre l'Etat français. Toutefois, la **preuve du lien de causalité** entre la faute de l'Etat - que les juridictions reconnaissent - et les pathologies qui affectent les requérants, a jusqu'ici fait échec à l'indemnisation des victimes.

Ainsi, suivant le même raisonnement que le [Tribunal administratif de Montreuil](#), le Tribunal administratif de Paris a rejeté les demandes indemnitaires de plusieurs requérants. Dans [trois jugements du 4 juillet 2019](#), il juge en effet que l'Etat a bien commis une faute de nature à engager sa responsabilité, les valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote ayant été systématiquement dépassées durant plusieurs années en méconnaissance de la réglementation européenne et du Code de l'environnement. Néanmoins, le Tribunal considère que les pièces apportées dans la procédure ne sont pas suffisantes pour démontrer que les pathologies des requérants auraient été causées ou aggravées par la faute de l'Etat en matière de pollution de l'air.

La [Cour administrative d'appel de Versailles](#), saisie des dossiers a transmis une questions préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne avant de se prononcer : Les dispositions de la [directive du 21 mai 2008](#) relative à la qualité de l'air ambiant ouvrent-elles aux particuliers un droit à réparation lorsque la faute de l'Etat est suffisamment caractérisée et si oui, à quelles conditions l'ouverture de ce droit est-il subordonné, notamment quant à la date à laquelle le manquement de l'Etat doit être apprécié ?

Même position du [Tribunal administratif de Grenoble](#)<sup>8</sup> ou encore du [Tribunal administratif de Lyon](#). Ce dernier, dans un jugement du 26 septembre 2019, reconnaît également une faute de l'Etat du fait des insuffisances manifestes du PPA de l'agglomération de Lyon. En revanche, il conclut lui aussi à l'absence d'éléments suffisants permettant d'établir un lien de causalité direct et certain entre la faute de l'Etat et le préjudice dont se prévalait la victime requérante. Il ne reconnaît pas non plus une atteinte suffisamment caractérisée au droit de vivre dans un environnement sain garanti par la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Le jugement frappé d'appel a fait l'objet d'un [arrêt avant-dire droit de la Cour d'appel de Lyon](#) en date du 29 novembre 2021 ordonnant qu'une **expertise** soit diligentée pour apprécier dans quelle mesure les pathologies pouvaient être imputables à la pollution de l'air, et donc à la carence de l'Etat.

Les recours indemnitaires ne sont donc pas fermés, mais leur issue reste incertaine dans l'attente de la réponse de la CJUE et d'évolutions jurisprudentielles.

## ► Le délit de mise en danger de la vie d'autrui en matière de pollution de l'air

① Le délit de mise en danger de la vie d'autrui est prévu à [l'article 223-1 du Code pénal](#) comme : « *Le fait d'exposer directement autrui à un **risque immédiat de mort ou de blessures** de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente **par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement** est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.* ».

Trois critères doivent donc être démontrés<sup>9</sup> :

- existence d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité ;
- exposition à un risque immédiat de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou infirmité permanente ;
- violation manifestement délibérée de l'obligation en question.

<sup>8</sup> Voir aussi [TA de Grenoble, n°1800067, 27 novembre 2020](#)

<sup>9</sup> Voir en ce sens [Cass. crim. n°18-82.718, 13 novembre 2019](#)

Il s'agit d'une infraction difficile à caractériser pour démontrer l'intention délibérée, le lien de causalité et l'effet immédiat requis par la loi.

### **Le cas des associations**

La Cour de cassation a jusqu'à aujourd'hui fait une application stricte des éléments constitutifs de l'infraction de mise en danger de la vie d'autrui. Une association peut déposer plainte et se constituer partie civile lorsqu'elle démontre qu'elle a subi un préjudice sur la base du droit commun ([articles 2 et 3 du Code de procédure pénale](#)) ou sur la base de [l'article L.142-2 du Code de l'environnement](#) lorsqu'elle est agréée.

L'article L.142-2 énonce la liste limitative des dispositions dont peuvent se prévaloir les **associations de protection de l'environnement agréées**.

Si la mise en danger de la vie d'autrui peut résulter d'une atteinte à l'environnement, en l'occurrence, la pollution atmosphérique, elle n'est pas constitutive en elle-même d'une atteinte à l'environnement. Ce délit ne fait donc pas partie de ceux dont peuvent se prévaloir les associations agréées devant les tribunaux.

Ainsi, la Cour de cassation a tranché : « *l'article L.142-2 du code de l'environnement qui permet aux associations agréées pour la défense de l'environnement de se constituer partie civile, d'interprétation stricte s'agissant d'un texte spécial, ne s'applique qu'à la condition que l'infraction dénoncée relève de la liste limitative des infractions aux dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions ou les nuisances énumérées par cet article. 7. Les juges retiennent, par ailleurs, que la mise en danger d'autrui, qui est éventuellement une conséquence d'une atteinte à l'environnement, ne peut être assimilée à cette atteinte elle-même, que l'article L.142-2 du code de l'environnement a pour objet de protéger le cadre de vie, la nature et l'environnement, le délit de mise en danger s'attachant lui, au contraire, à la protection des êtres humains, appelés à vivre dans le-dit cadre ; qu'ainsi l'association ne peut se constituer partie civile sur le fondement de cet article pour le délit de mise en danger d'autrui.* » ([Cass. crim. Nn°19-85.004, Association Générations futures, 8 septembre 2020](#)).

Concernant une **association non-agrée**, la Cour de cassation estime que « *sur le fondement du droit commun, l'action civile devant les juridictions répressives est un droit exceptionnel qui, en raison, de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites des articles 2 et 3 du code de procédure pénale et qu'en application du premier de ces deux articles, l'action civile en réparation du dommage causé par une infraction appartient uniquement à ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé par l'infraction. 15. Les juges retiennent ensuite qu'alors que le délit dénoncé de mise en danger d'autrui se définit comme le fait d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une association personne morale ne peut, par essence, exciper d'une telle exposition au risque d'atteinte à l'intégrité physique.* » ([Cass. crim. n°19-84.995, Association Ecologie sans frontière](#)).

### **Le cas des personnes physiques**


Certaines procédures sont actuellement en instruction concernant des infractions de mise en danger de la vie d'autrui du fait de la pollution de l'air dont se prévalent certaines personnes, souvent rassemblées dans des collectifs.


Ainsi, la plainte pour mise en danger de la vie d'autrui portée par le collectif d'habitants *Coll'air pur* a été admise devant le Tribunal de Bonneville.



L'enjeu sera de faire la démonstration que les trois critères constitutifs de l'infraction sont remplis. En matière de pollution de l'air se pose notamment l'appréciation du caractère **immédiat** du risque de mort ou de blessure.

Certaines décisions de justice prises dans le cadre du contentieux sur l'amiante<sup>10</sup> pourraient être applicables au sujet de la pollution de l'air, la Cour de cassation n'interprétant pas le risque immédiat, comme un risque « instantané ». Ainsi, si une exposition à l'amiante entraîne un risque certain de développer un cancer après une trentaine d'années d'exposition, la Cour considère néanmoins qu'il s'agit de la cause immédiate de la maladie.

 [Cass. crim. n°16-80.695, 19 avril 2017](#) : « l'entreprise, intervenant sur un chantier où le risque d'inhalation de fibres d'amiantes est identifié et connu, était débitrice d'une obligation générale de sécurité de résultat, non seulement à l'égard de ses salariés mais aussi à l'égard de toute personne se trouvant à proximité du site, et d'une obligation générale d'adaptation à l'évolution des connaissances scientifiques ». « la société Vinci Construction Terrassement et, sur sa délégation, M. [X] ont violé délibérément l'obligation générale de sécurité qui pesait sur eux ainsi que les obligations particulières issues du décret n° 2006-761 du 30 juin 2006 relatif à la protection contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante, tant à l'égard des salariés qu'à l'égard du public avoisinant, par plusieurs manquements [...] que les juges retiennent ensuite que, alors que le risque de dommage auquel était exposé la victime doit être certain sans qu'il soit nécessaire que ce risque se soit réalisé de manière effective, en l'état des données de la science disponibles bien avant le temps de la prévention, le degré de probabilité de développer un cancer du poumon ou un cancer de la plèvre dans les 30 à 40 ans de l'inhalation de poussières d'amiante est certain, sans qu'il n'y ait ni effet de seuil en deçà duquel il n'existerait aucun risque ni traitement curatif efficace ; qu'ils en déduisent que le chantier de terrassement litigieux présentant la particularité de porter des roches et des terres naturellement amiantifères, connues et identifiées avant l'acceptation du marché, la défaillance dans la mise en œuvre de la protection du public et des salariés contre l'inhalation de poussières d'amiante produites par les travaux entrepris sur le site entraînait un **risque de mort ou de blessures graves** lié à l'inhalation de fibres d'amiante ; ».

 [Cass. crim. n°18-86.800, 17 décembre 2019](#) : « en effectuant ce stockage illicite [de déchets amiantés], les prévenus ont exposé directement les salariés de l'entreprise ayant travaillé sur le site à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. »

---

<sup>10</sup> Voir en ce sens [CA Bastia, 06 janvier 2016, SAS Vinci construction terrassement](#)