

# Actualité réglementaire et jurisprudentielle relative à la lutte contre le changement climatique, à la transition énergétique et à la protection de la qualité de l'air

Corentin Chevallier  
Avocat au Barreau de Paris  
Foley Hoag

**Atmos'Fair 2019**

5 & 6 juin 2019 - Lyon

## Introduction

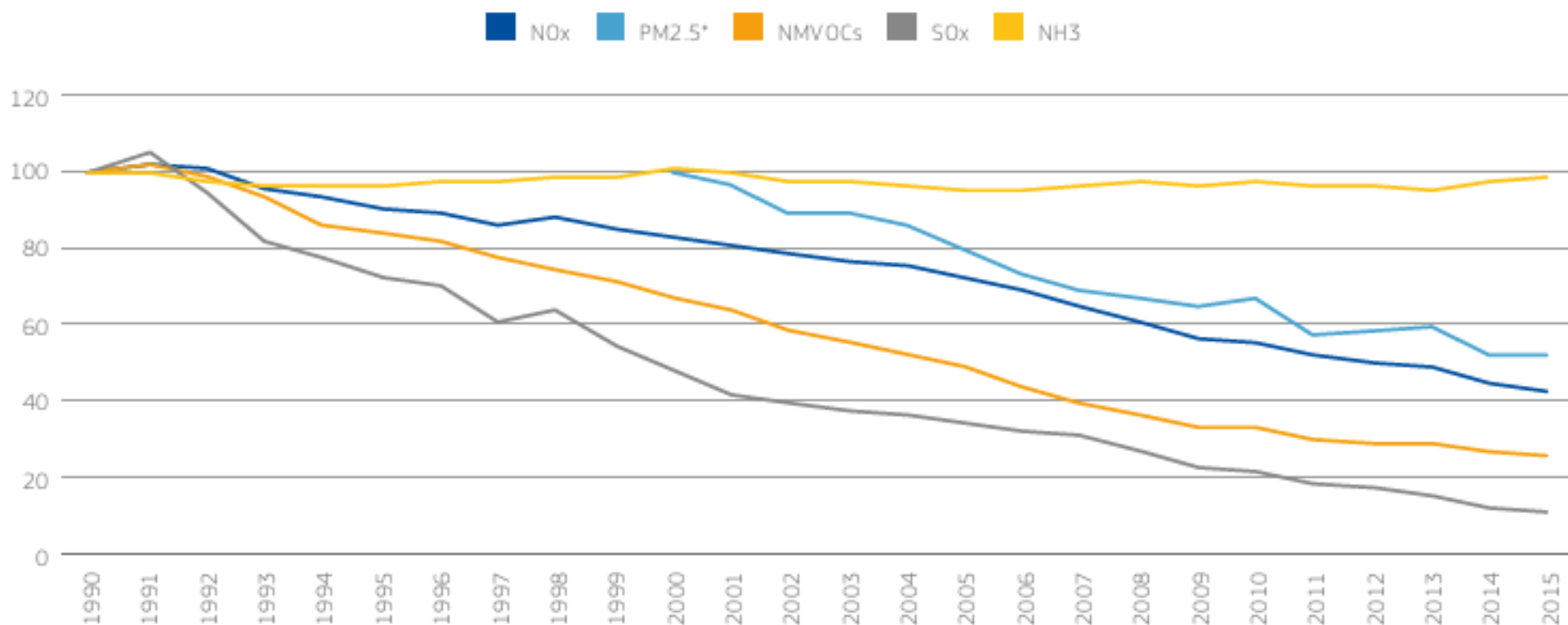
### **I. Etat des lieux réglementaire**

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

### **II. Actualité jurisprudentielle**

1. Récents contentieux en matière de qualité de l'air
2. Récents « recours climatiques »

## EMISSION TRENDS IN FRANCE



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

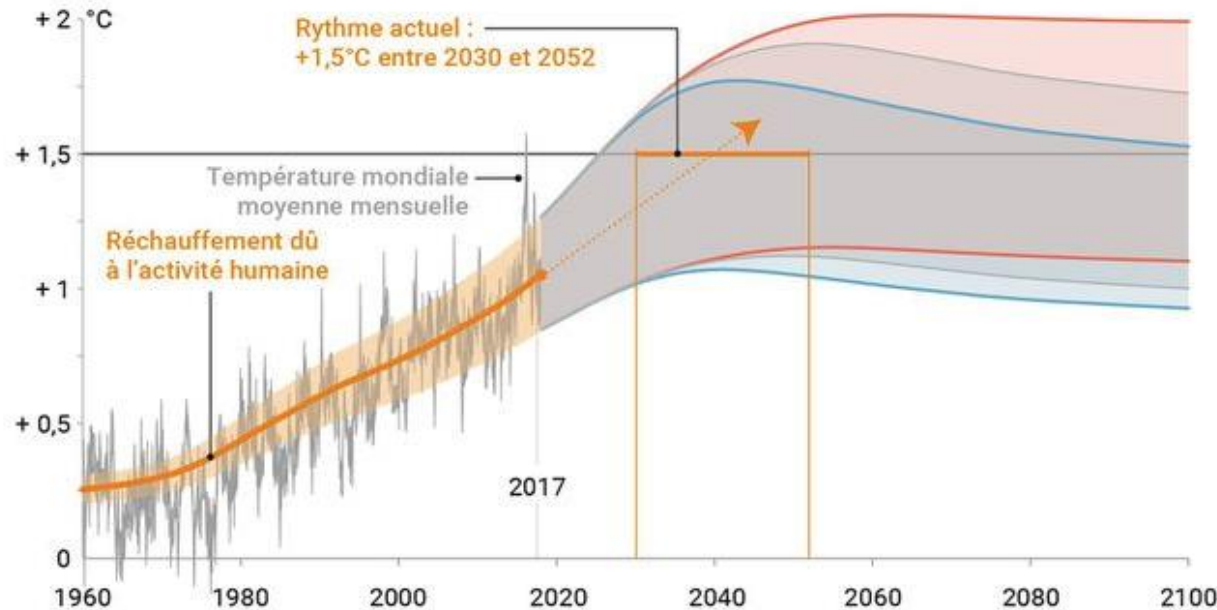
\* Emission reporting requirement under NEC Directive from 2000 onwards.

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

- **48 000** décès prématurés/ an en France chaque année (source: Santé Publique France, Communiqué de presse, 2016)
- **400 000/ an** en Europe (source: Air Quality in Europe - 2018 report, n° 12/2018, European Environment Agency, p. 11)

## Le GIEC appelle à limiter le réchauffement climatique à +1,5°C

Hausse des températures mondiales par rapport à l'époque préindustrielle (1850-1900)



Scénario avec une « neutralité carbone\*...

- ... en 2055 et une baisse des émissions de gaz à effet de serre après 2030
- ... dès 2040 et une baisse rapide des émissions de gaz à effet de serre
- ... en 2055 mais sans baisse des émissions de gaz à effet de serre après 2030

Source : GIEC (octobre 2018)

\* pas plus d'émissions de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère que ce que l'on peut en retirer

## ➤ Urgence climatique

- Communiqué de presse du GIEC (octobre 2018) sur le **Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5° C**

→ Deux nouveaux rapports prévus pour 2019

- ✓ **Rapport spécial sur l'océan et la cryosphère** dans le contexte du changement climatique; ainsi que
- ✓ **Changement climatique et terres émergées**, sur les incidences des changements climatiques sur l'utilisation des terres.

Source : site internet LaDepeche.fr

## ➤ Importance des orientations venant de l'Union européenne

- 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

## Les principaux objectifs de l'Union européenne (UE) en matière de qualité de l'air

- Objectifs clés définis dans la ***Communication de la Commission européenne du 23 décembre 2013 « Air pur pour l'Europe »***
- ➔ **Objectif à long terme (pour 2030) de réduction des incidences de la pollution atmosphérique** : ne pas dépasser les limites indicatives – et évolutives - pour la santé humaine établies par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)\* ni les charges et niveaux critiques des écosystèmes (niveaux maximaux auxquels un écosystème peut être soumis sans détérioration)

<b>Incidences</b>	Incidences sur la santé (décès prématuré dû aux particules et à l'ozone)	Superficie d'écosystèmes excédant les limites établies concernant l'eutrophisation
<b>2030</b>	-52%	-35%

- ➔ Sous-objectif : **pleine conformité des Etats-membres de l'UE à la législation en vigueur d'ici à 2020**

\*Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air : particules, ozone, dioxyde d'azote et dioxyde de soufre – Mise à jour mondiale 2005 – Synthèse de l'évaluation des risques

- **Cadre juridique de l'Union européenne sur la protection de la qualité de l'air ambiant ou atmosphérique**
- **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
- **Directive 2003/87/CE (version consolidée)** instaurant le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) : phase 3 (2013-2020)
- **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)

## Les principaux objectifs de l'Union européenne (UE) en matière d'énergie et de climat

### ➤ Objectifs clés de l'UE pour 2020 (*Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 – défini en 2007*)

- Réduction de **20 %** des émissions de GES par rapport à 1990
- Proportion de **20 %** d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale
- augmentation de **20 %** de l'efficacité énergétique

### ➤ Objectifs clés de l'UE pour 2030 (*Cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 – défini en 2014*)

- Réduction d'au moins **40 %** des émissions de GES par rapport à 1990
- Proportion d'au moins **27 %** d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale
- augmentation d'au moins **27 %** de l'efficacité énergétique

### ➤ Objectif d'ici à 2050 (*Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 – présentée lors de la COP24 de décembre 2018*)

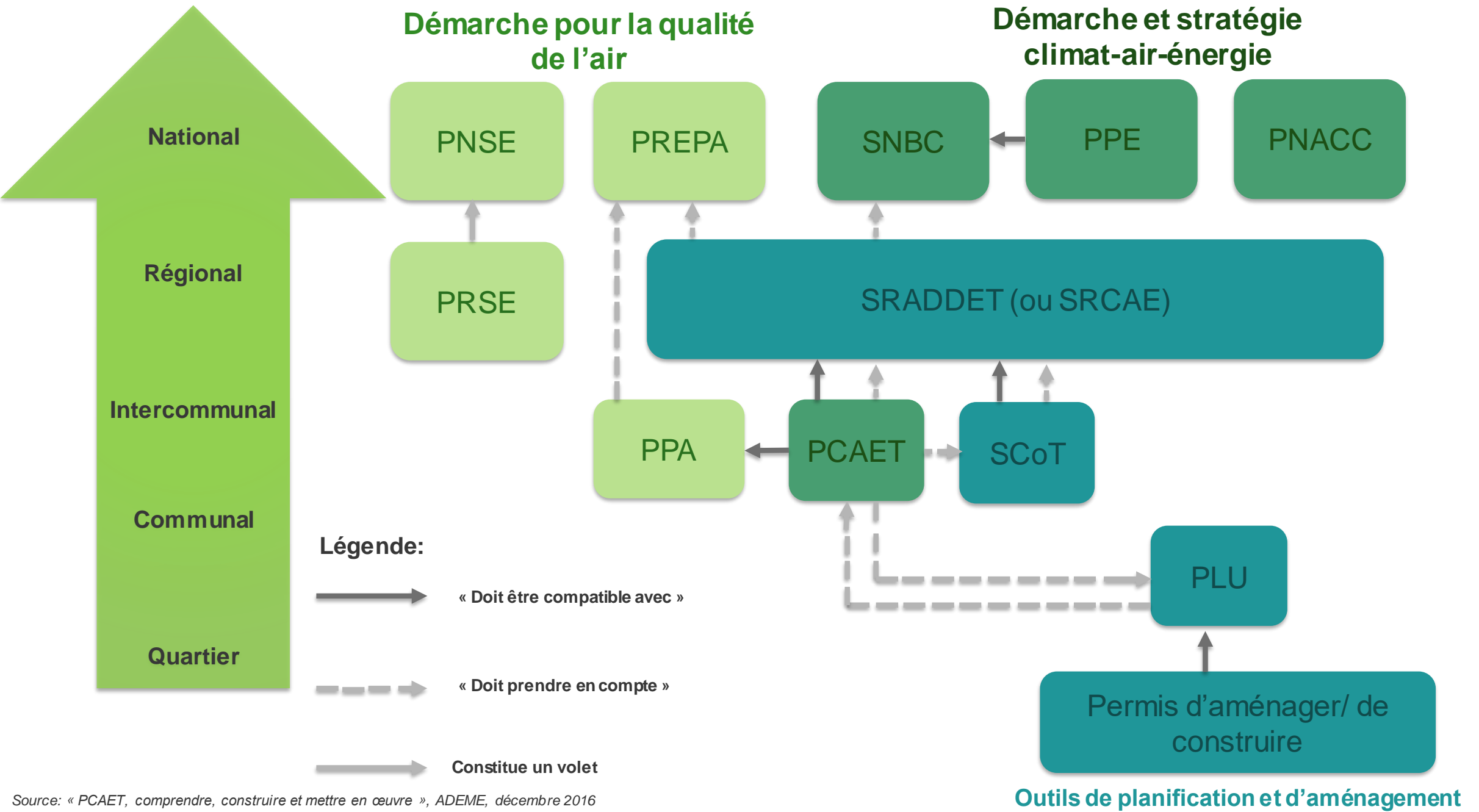
- Réduction de **80 à 95 %** des émissions de GES par rapport à 1990 (*Rmq. Les objectifs fixés pour 2020 restent prioritaires*)



- Le droit français a, depuis plusieurs années, évolué pour **mettre en œuvre le droit de l'Union européenne, notamment 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.

- **L'intégration des problématiques air-climat-énergie** se fait principalement 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

# Schémas et plans Air-Climat-Energie



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

### ❖ Au niveau national

#### ➤ Le Plan de Réduction des Emissions Polluantes (PREPA)

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

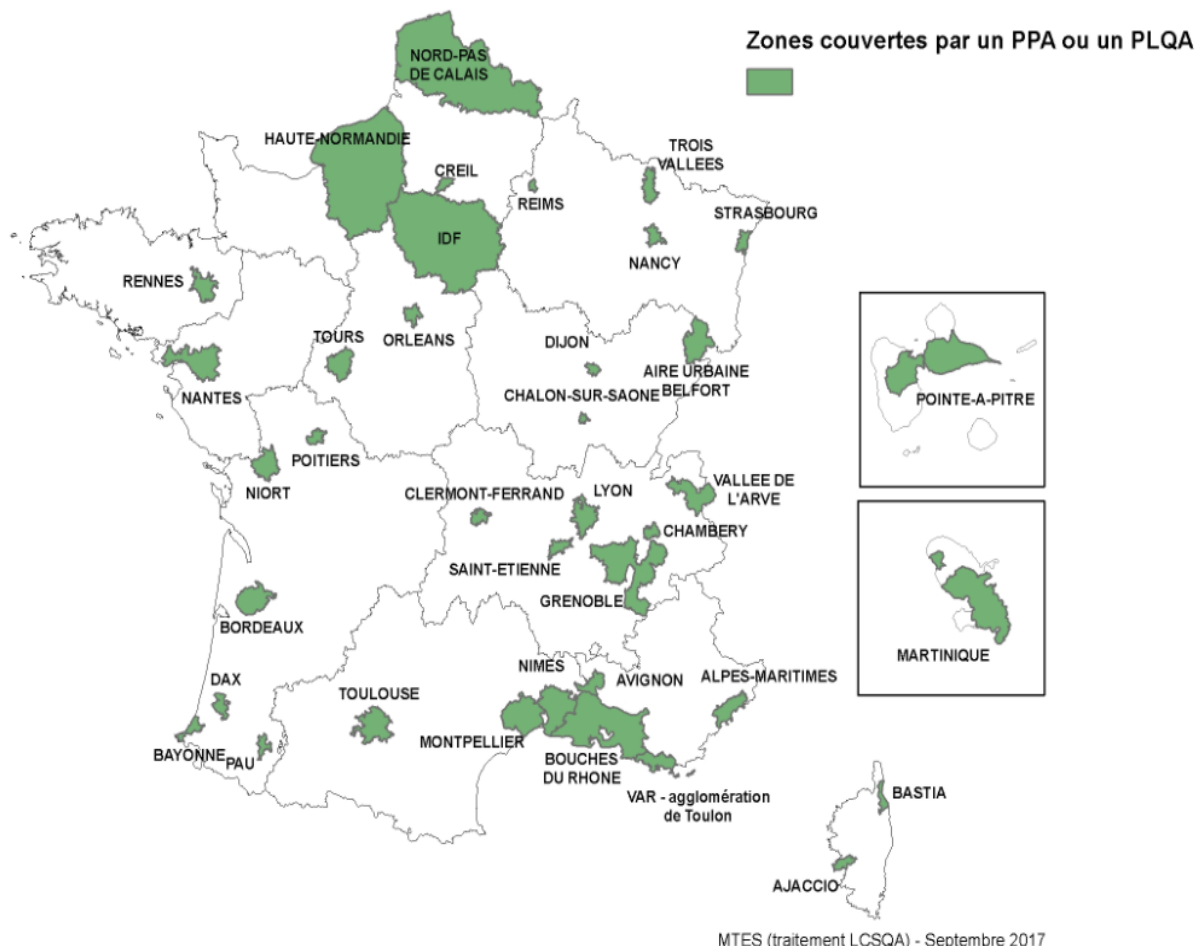
#### Textes de référence

- 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

#### 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 : DEVR1707177)

### ❖ Au niveau local



### ➤ Le Plan de protection de l'atmosphère (PPA)

- Articles L.222-4 et suivants et R.222-13 et suivants du CE
- **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 où 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

### ❖ Au niveau national

#### ➤ La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)

- Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 (LTECV, article 173)
  - 67 **recommandations pour chaque secteur d'activités et sur des sujets transversaux**
  - Plafonds d'émissions fixés par décrets (« **budgets-carbone** »)
  
- 1<sup>ère</sup> SNBC (19 novembre 2015)
  - >court/moyen terme: 3 budgets-carbone (réduction des émissions de 27% à l'horizon du 3<sup>ème</sup> budget-carbone (2024-2028) par rapport à 2013)
  - >long terme : **réduction de 75% ses émissions de GES à l'horizon 2050** par rapport à 1990
  
- 2<sup>ème</sup> SNBC (Projet publié le 6 décembre 2018, adoption prévue au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019)
  - >court/moyen terme: budgets-carbone (4<sup>ème</sup> **budget-carbone : 2029-2033**)
  - >objectif de **neutralité carbone à l'horizon 2050** (objectif introduit par le Plan Climat de juillet 2017)

### ➤ La Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)

- Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 (LTECV, article 176)
- **Objet** : Etablit les **priorités de l'action du gouvernement en matière d'énergie pour la métropole française continentale**
- ➔ **1<sup>er</sup> Projet de programmation pluriannuelle de l'Énergie publié le 25 janvier 2019**

➔ Actualisation tous les 5 ans -> deux périodes successives : 2019-2023 et 2024-2028

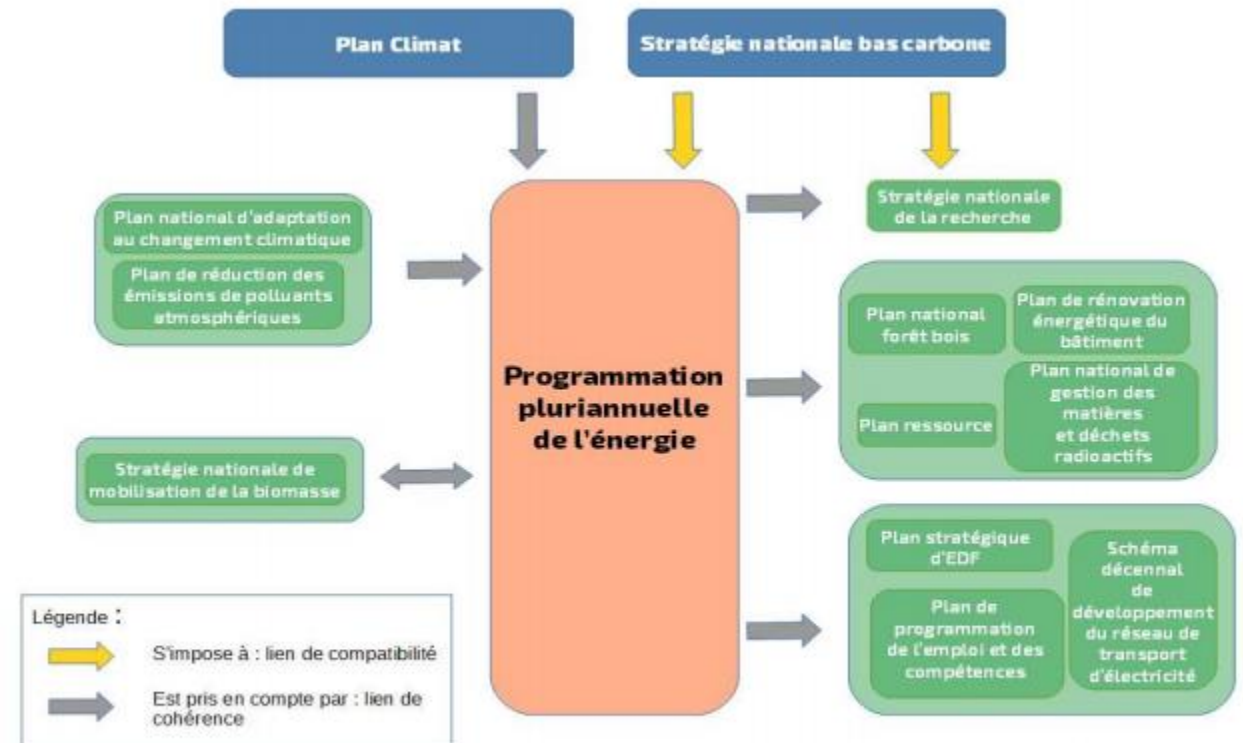


Figure 1. Articulation de la PPE avec d'autres documents de planification

Source: *Projet de Programmation Pluriannuelle de l'Énergie, 2019-2023/ 2024-2028*

### ❖ Au niveau local

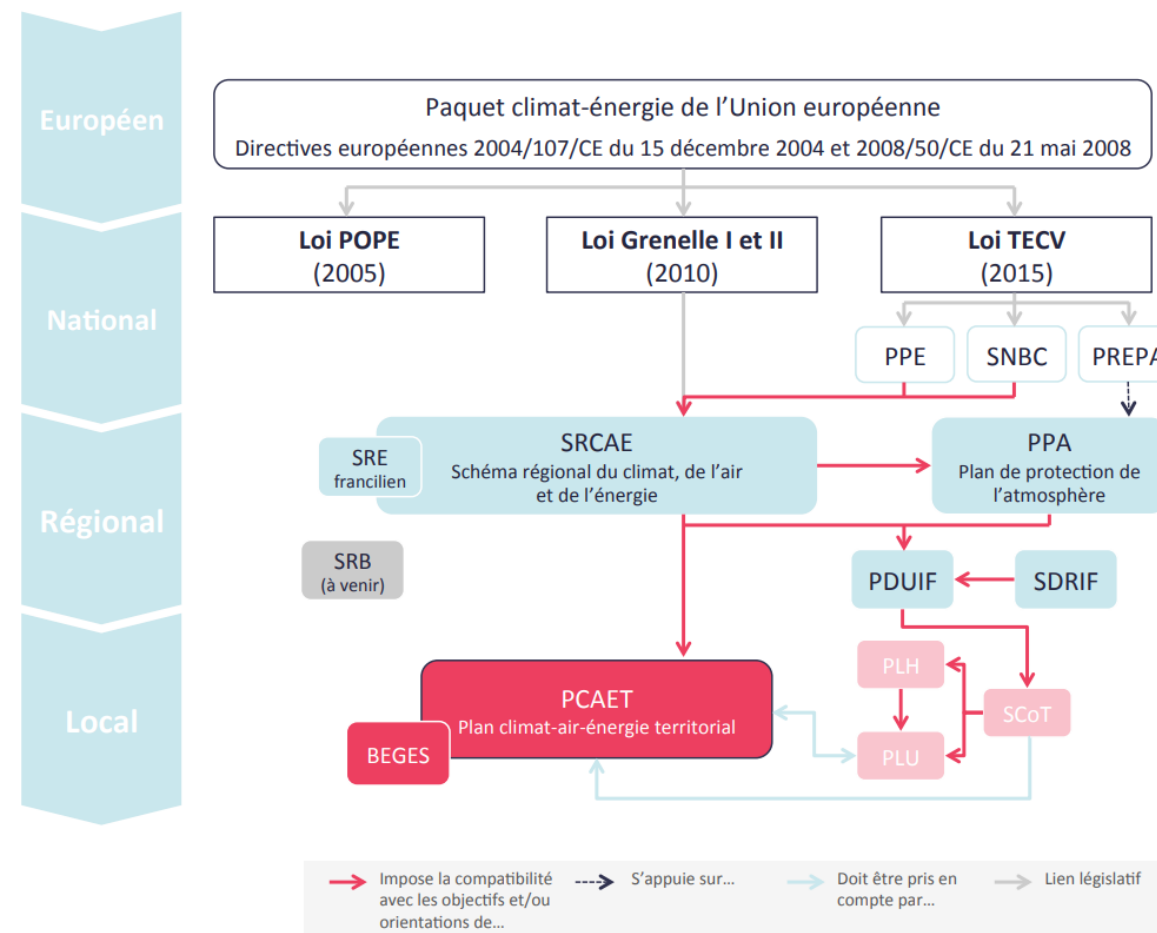
#### ➤ Les Plans Climat-Air-Energie territoriaux (PCAET)

- La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 (LTECV, article 188)
- Art. L. 229-26 du code de l'environnement

- Objet : **cadre d'engagement territorial** (déclinaison de l'Accord de Paris)

→ Objectifs variables selon les spécificités du territoire

→ Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019: adoption obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitations



Source: Guide pratique PCAET – DRIIE Ile-de-France - juillet 2018



### ■ Regard critique sur les outils de planification

- **Rapport de la Cour des comptes française** du 21 janvier 2016 critiquant la cohérence des politiques publiques en matière de pollution de l'air
  - souligne notamment des incohérences entre actions nationales et locales/ absence de continuité dans la mise en œuvre/ manque d'évaluation et de suivi des actions *etc.*
  - préconise une coordination des politiques lutte contre la pollution de l'air et climat
  
- **Rapport de la Cour des comptes européenne** du 11 juillet 2018 critiquant la cohérence des politiques européennes en matière de pollution de l'air
  - Certaines politiques de l'UE ne tiennent pas suffisamment compte de la pollution de l'air
  - Recommandation n° 3: Intégrer la qualité de l'air en tant qu'aspect prioritaire dans les politiques de l'UE
  
- **Rapport de l'Observatoire Climat-Energie** publié le 13 septembre 2018 indique que sur l'année 2017, la France a dépassé son budget-carbone de 6,7%
  - Le Ministère de la Transition écologique indique dans la 2<sup>ème</sup> SNBC que ce dépassement pourrait s'aggraver pour le 2<sup>ème</sup> budget-carbone (2019-2023)

- **Contexte:** plusieurs mises en demeure de la France par la Commission européenne
  - 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  $PM_{10}$*  ».
  - Le 5 février **2017**, la Commission européenne 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.
- Le 24 janvier 2019, la Commission européenne a mis la France en demeure de prendre des mesures appropriées pour écourter le plus possible les périodes de dépassement des valeurs limites de concentrations de polluants atmosphériques fixées par la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe

# 1. En matière de qualité de l'air (Conseil d'Etat, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*)

➤ Cette décision du Conseil d'Etat marque un **changement d'ère 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 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* »

✓ **Pour la première fois, le juge administratif affirme que les interventions de l'Etat doivent être non seulement efficaces, mais aussi efficaces**

# 1. En matière de qualité de l'air (*Tribunal administratif de Montreuil, recours en carence*)

- **Recours en carence** contre l'Etat français
    - ➔ Les requérantes sont une mère et sa fille de 17 ans confrontées à des pathologies respiratoires importantes
    - ➔ Demande une indemnisation de 160 000 euros pour leur préjudice
  - **Carence de l'Etat invoquée** : aucun dispositif efficace mise en place contre la pollution atmosphérique (long terme, pic de pollution de décembre 2016)
  - Audience du 28 mai 2019 -> Conclusions du rapporteur public
  - ✓ **engagement de la responsabilité de l'Etat pour carence** dans la mise en œuvre du PPA Ile-de-France qui n'a pas permis que la période de dépassement des valeurs limites de polluants atmosphériques soit la plus courte possible
  - ✓ **pas d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour sa gestion du pic de pollution** de décembre 2016
  - ✓ demande au tribunal d'ordonner une **expertise** avant de rendre son jugement
- ➔ Délibéré au 18 juin 2019

## 2. Récents recours climatiques (Tribunal administratif de Paris – « *L’Affaire du siècle* » (en cours))

➤ **Jeudi 14 mars 2019**: La Fondation Nicolas Hulot, Greenpeace, Oxfam et Notre Affaire à tous ont formellement déposé une **requête contre l’Etat français pour inaction climatique devant le Tribunal administratif de Paris**

→ carences de l’Etat soulevées à plusieurs niveaux: international (Accord de Paris, ...), européen (Paquet Energie-Climat 2020, ...) et national (Charte de l’Environnement, Stratégie Nationale-Bas carbone ...).

- Début d’une longue procédure (plusieurs années) à l’issue incertaine
- Portée **davantage politique que juridique** (alerter sur l’urgence climatique incertaine, relais citoyen *etc.*)

## 2. Récents recours climatiques (*Conseil d'Etat – Commune de Grande-Synthe – janvier/ février 2019 (en cours)*)

➤ Janvier 2019 : **Recours en plein contentieux** du maire et de la commune de Grande-Synthe contre les décisions implicites de rejet du Président de la République, du Ministre de la Transition écologique et solidaire et du Premier ministre – résultant du silence gardé de plus de 2 mois au recours préalable gracieux des requérants

+ **Demande d'injonction** au Conseil d'Etat d'enjoindre au Ministre de la Transition écologique et solidaire et au Premier ministre de prendre les mesures sollicitées et non obtenues

■ Demandes du recours gracieux

1-prendre toutes mesures utiles pour faire décroître la courbe des émissions de GES en France de manière à respecter les engagements internationaux et nationaux

2-prendre toutes dispositions d'initiatives législatives/ réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et interdire toutes mesures visant à augmenter les émissions de GES

3-adopter des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France

➤ Février 2019 : **Recours en excès de pouvoir** de la commune de Grande-Synthe contre le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)

- 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 mais également à l'issue plus incertaine

***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)