



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Décision d'Autorité environnementale, après examen
au cas par cas, sur la révision du plan de protection
de l'atmosphère (PPA) des Alpes-Maritimes (06)**

n° : F – 093-20-P-0028

Décision n° F-093-20-P-0028 en date du 8 septembre 2020

Décision du 8 septembre 2020
après examen au cas par cas
en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

Le président de la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable,

Vu la directive n° 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et notamment son annexe II ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-5, R. 122-17 et R. 122-18 ;

Vu le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu le règlement intérieur de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable adopté le 26 août 2020 ;

Vu la décision prise par la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa réunion du 31 mai 2017 portant exercice des délégations prévues à l'article 17 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu la demande d'examen au cas par cas n° F-093-20-P-0028 (y compris ses annexes) relative à la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Alpes-Maritimes (06), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues de la préfecture des Alpes-Maritimes le 8 juillet 2020 ;

Vu la décision contentieuse du Conseil d'État du 10 juillet 2020 n° 428409 ;

Vu la consultation du ministre chargé de la santé en date du 3 août 2020 ;

Considérant les caractéristiques du plan de protection de l'atmosphère (PPA 2013-2018) à réviser :

- qui vise à réduire les risques pour la santé de la population liés à la mauvaise qualité de l'air, à définir des actions dont la mise en œuvre sera de nature à réduire les émissions de polluants atmosphériques, notamment de particules fines et de dioxyde d'azote (NO₂), étant précisé qu'il n'a pas vocation à traiter de la qualité de l'air intérieur,
- qui comporte trente-et-une mesures multisectorielles, dont dix-huit portent sur le secteur transport/aménagement/déplacement, et des objectifs chiffrés de réduction des émissions définis pour les oxydes d'azote, les PM10 et les PM2,5 (taux exprimés en pourcentages),
- dont la révision :
 - o vise à « *respecter les seuils réglementaires dans des délais les plus courts possibles et réduire l'exposition de la population à la pollution de l'air* »,
 - o vise principalement à ramener les concentrations en dioxyde d'azote (NO₂) sous la valeur limite de 40 µg/m³/an dans le délai le plus court possible et à réduire la pollution chronique pour « améliorer » la santé de la population, en tendant, la cour des comptes européennes ayant reconnu les insuffisances de la directive sur la qualité de l'air actuelle, vers les seuils, encore inférieurs, de recommandation de l'OMS, « *à un niveau qui sera défini en partenariat avec les collectivités* », et en prévoyant la mobilisation d'un ensemble de partenaires pour la mise en œuvre du PPA,
 - o porte, selon le dossier présenté, « *sur l'ensemble des secteurs générant des polluants atmosphériques, au-delà du secteur des transports terrestres* », avec des actions (au nombre de 48 ou 51 à ce jour, ce nombre variant selon les parties du dossier) traitant des secteurs du transport (maritime, terrestre, et aérien), des activités industrielles et économiques, de la biomasse, de l'habitat et de la mobilisation des partenaires et des citoyens : il est relevé que les émissions provenant des secteurs de l'alimentation et de l'agriculture (hors brûlage des déchets verts et résidus agricoles) ne sont pas prises en compte de manière explicite et précise à ce stade du projet,

- intègre, dans son plan d'action révisé, un renforcement du dispositif de surveillance et d'information sur la qualité de l'air, étant précisé que le réseau actuel de surveillance de la qualité de l'air repose sur neuf stations de mesure et des modélisations, le dossier présenté n'apportant pas de précision sur la nature et l'ampleur de ce renforcement,
- prévoit le renforcement du dispositif de gestion des épisodes de pollution, avec notamment la mise en place d'une circulation différenciée sur la base de la vignette Crit'Air, toutefois sans précision dans le dossier sur le calendrier et les mécanismes de déclenchement de cette mesure, inscrite dans un arrêté préfectoral du 27 juillet 2017 sans avoir été mise en place depuis ;

Considérant les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées, ainsi que les incidences prévisibles du plan sur l'environnement ou la santé humaine, en particulier :

- la « zone à risques - agglomération » de Nice (périmètre du PPA 2013-2018 en vigueur), qui compte 1 002 985 habitants et correspond à l'ensemble de la bande littorale du département sur 20 km de large environ dans laquelle se concentrent une urbanisation, une forte densité de population et des axes routiers importants, dont l'autoroute A8 : ce secteur doit être étendu à celui de Menton et à trois autres communes dans le cadre de la révision du PPA actuellement en vigueur,
- la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur étant principalement concernée par les pollutions dues aux particules fines (PM), au NO₂ et à l'Ozone (O₃) qui proviennent du transport routier (74 % des émissions d'oxydes d'azote et 37 % des émissions en particules fines), des secteurs industriels et du secteur résidentiel-tertiaire,
- l'exposition des personnes, très variable selon leur localisation, les zones plus densément peuplées comme les abords de la Promenade des Anglais à Nice correspondant aux baisses les plus faibles de concentration en NO₂ et en PM10 notamment sur la période d'application du PPA en vigueur,
- l'exposition de près de 300 000 personnes à des niveaux de PM10 supérieurs aux seuils de recommandation de l'OMS en 2017 et celle d'un tiers de la population du périmètre du PPA révisé au dépassement de la valeur cible européenne pour l'ozone en 2016,
- étant tenu compte :
 - de la baisse sur la période 2007-2016 de 36 % des émissions totales d'oxydes d'azote et de 19 % des PM10 « *en raison principalement de la mise en application des normes euros et du renouvellement progressif du parc automobile* »,
 - et de l'absence de respect des normes de qualité de l'air malgré la mise en œuvre d'un premier PPA en 2007 puis d'un second PPA sur la période 2013-2018, le nombre de personnes exposées à des dépassements de valeurs limites réglementaires en NO₂ passant de 109 000 en 2013 à 81 000 en 2017, montrant un rythme insuffisant d'amélioration de la qualité de l'air (58 000 personnes restant exposées selon les données les plus récentes),
- le fait, selon le PPA, que les secteurs « agriculture, sylviculture et nature », « transport routier », « industrie et traitement des déchets », sont à l'origine de la majorité des émissions des polluants suivants dans les Alpes-Maritimes : respectivement les composés organiques volatiles non méthaniques (COVMN, précurseurs de la pollution photochimique à l'ozone), les NO_x et le SO₂, et que la zone côtière urbanisée est soumise à une pollution générée majoritairement par les transports et le secteur résidentiel,
- étant bien noté qu'il est projeté d'évaluer de façon quantitative, dans le cadre de la révision du PPA, les bénéfices en termes de réduction de polluants des actions projetées, mais que n'est pas explicitée la traduction des évolutions projetées des émissions (actuellement décrites en pourcentages ou masses émises) en incidences sur le nombre de personnes soumises à des dépassements de seuils réglementaires et de seuils de recommandation de l'OMS, ainsi qu'en incidences sur la santé humaine des populations concernées ;

Étant rappelé :

- que l'agglomération de Nice est visée par des procédures pour le dépassement des seuils réglementaires et l'insuffisance des plans d'actions mis en œuvre par rapport aux ambitions de la directive 2008/50/CE, la Commission ayant adressé à la France un avis motivé pour non-respect des normes sur les particules fines PM10 en avril 2015, un avis motivé pour le

dioxyde d'azote en février 2017, puis la France ayant été condamnée par la Cour de justice de l'Union Européenne dans un arrêt rendu le 24 octobre 2019 pour manquement aux obligations de la directive 2008/50/CE en raison du dépassement de manière systématique et persistante de la valeur limite annuelle pour le NO₂ depuis 2010,

- que le PPA actuellement en vigueur fixe des objectifs qui n'ont pu être atteints, parfois la moitié de l'objectif fixé n'étant même pas atteinte, les causes évoquées dépendant au moins en partie du PPA et des choix qu'il porte (augmentation générale du trafic, hausse des surfaces chauffées, parc d'appareils de chauffage ancien, isolations insuffisantes, absence d'effet des mesures sur les COVNM dans les secteurs domestiques, artisanaux et agricoles, gains technologiques sur les véhicules constatés inférieurs aux gains escomptés, etc.),
- que, selon l'avis n°2019-21 de l'Ae, l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme métropolitain de Nice valant plan de déplacements urbains ne comportait ni évaluation quantitative de son impact sur la qualité de l'air ni mesure de réduction de nature à réduire les concentrations dans l'air, le mémoire en réponse à cet avis n'ayant apporté aucune réponse à cette recommandation,
- que le PPA révisé doit comprendre, selon le conseil d'État dans sa décision susmentionnée, « une série de mesures suffisamment précises et détaillées ainsi que des modélisations crédibles de leur impact permettant d'escompter un respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote NO₂ et en particules fines PM10 »,
- qu'il est donc attendu du PPA révisé que la portée des mesures adoptées soit adaptée à ses objectifs et qu'il fasse l'objet d'une déclinaison appropriée dans toutes les décisions publiques (plans, programmes et projets) et d'un dispositif de suivi approprié incluant des mesures rectificatives en cas d'écart à la trajectoire prévue,
- que la réalisation d'une évaluation environnementale permet d'analyser les effets sur l'environnement et la santé humaine des différents choix à retenir dans la révision du PPA, notamment sur les actions concernant l'alimentation, l'agriculture, les vols aériens, les possibilités de reports modaux pour répondre au besoin en déplacements, et le secteur résidentiel ;

Étant par ailleurs souligné que l'évaluation environnementale de la révision du PPA doit établir la pertinence des objectifs fixés en termes de santé, notamment mesurée par l'évolution de l'espérance de vie, et également vérifier si les mesures prévues permettent d'atteindre ces objectifs, ce qui constitue un enjeu important au vu des risques sanitaires pour la population dus à la pollution de l'air, l'atteinte des valeurs limites européennes ne suffisant pas à assurer un air sain à tous les habitants ;

Concluant que, au vu des informations fournies par la personne publique responsable, des éléments évoqués ci-avant et des informations et contributions portées le cas échéant à la connaissance de l'Autorité environnementale à la date de la présente décision, l'absence ou la réduction suffisante des incidences notables négatives sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 susvisée de la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Alpes-Maritimes (06) n'est pas démontrée ;

Décide :

Article 1^{er}

En application de la section deux du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement, et sur la base des informations fournies par la personne publique responsable, la révision du plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Alpes-Maritimes (06), n° F-093-20-P-0028, présentée par la préfecture des Alpes-Maritimes, est soumise à évaluation environnementale.

Les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale sont ceux explicités dans les motivations de la présente décision. Ils visent à démontrer que les actions du PPA révisé en faveur de la diminution de la pollution et l'amélioration de la santé humaine sont suffisantes et proportionnées pour atteindre les objectifs qu'il se fixe, notamment celui de tendre vers les seuils recommandés par l'OMS. Ils concernent notamment :

- l'évaluation quantitative des incidences sanitaires de la pollution de l'air sur la population (nombre de personnes soumises aux dépassements des seuils réglementaires, des seuils de recommandation de l'OMS, et conséquences sanitaires et sur l'espérance de vie) et leur évolution, selon les mesures prévus,
- la justification des choix réalisés, en particulier en étudiant l'état des lieux, les actions déjà mises en place et leur retour d'expérience, et les choix réalisés dans le PPA révisé, son suivi et la prise en compte de ce suivi pour atteindre les objectifs fixés,
- la prise en compte des autres plans et programmes avec lesquels le PPA s'articule qui doit permettre, selon les cas, de démontrer la réalité de la prise en compte, de la compatibilité ou de l'articulation, notamment avec le plan climat, air, énergie territorial et le plan local d'urbanisme métropolitain de Nice valant plan de déplacements urbains de la métropole Nice-Côte-d'Azur, le plan d'action métropolitain pour l'amélioration de la qualité de l'air, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le plan régional d'agriculture durable, le schéma régional biomasse, et le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Ces objectifs s'expriment sans préjudice de l'obligation pour la personne publique responsable de respecter le contenu de l'évaluation environnementale telle que prévue par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Article 2

La présente décision ne dispense pas du respect des obligations auxquelles le plan présenté peut être soumis par ailleurs.

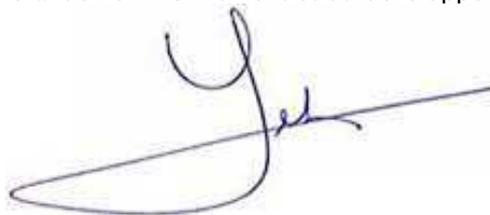
Elle ne dispense pas les éventuels projets permis par ce plan des autorisations administratives ou procédures auxquelles ils sont soumis.

Article 3

La présente décision sera publiée sur le site Internet de la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette décision doit également figurer dans le dossier d'enquête publique ou le cas échéant de mise à disposition du public (article L. 123-19).

Fait à La Défense, le 8 septembre 2020,

Le président de la formation d'autorité environnementale du
Conseil général de l'environnement et du développement durable,



Philippe LEDENVIC

Voies et délais de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours gracieux formé dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa mise en ligne sur internet.

Lorsqu'elle soumet un projet à évaluation environnementale, la présente décision peut également faire l'objet d'un recours contentieux formé dans les mêmes conditions. Sous peine d'irrecevabilité de ce recours, un recours administratif préalable est obligatoire (RAPO) conformément aux dispositions du IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement. Ce recours suspend le délai du recours contentieux.

Le recours gracieux ou le RAPO doit être adressé à :

Monsieur le président de l'Autorité environnementale
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
Autorité environnementale
92055 La Défense CEDEX

Le recours contentieux doit être formé dans un délai de deux mois à compter du rejet du RAPO. Il doit être adressé à :

Monsieur le président du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise
2-4 Boulevard de l'Hautil
BP 30 322
95 027 Cergy-Pontoise CEDEX

La décision dispensant d'évaluation environnementale rendue au titre de l'examen au cas par cas ne constitue pas une décision faisant grief mais un acte préparatoire ; elle ne peut faire l'objet d'un recours contentieux direct, qu'il soit administratif, préalable au contentieux et suspensif du délai de recours contentieux, ou contentieux. Comme tout acte préparatoire, elle est susceptible d'être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision ou l'acte autorisant, approuvant ou adoptant le plan, schéma, programme ou document de planification.