

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2302751

**ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE À TOUS
et autres**

**Mme Lahmar
Rapporteure**

**Mme Eymaron
Rapporteure publique**

**Audience du 10 février 2026
Décision du 3 mars 2026**

**44-05-05
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 avril 2023 et 19 avril 2024, l'association Notre affaire à tous – Lyon, l'association Notre affaire à tous – national, l'association France nature environnement – Rhône et métropole de Lyon, l'association Générations Futures, l'association Respire, Mme G., Mme Claire P., Mme O., M. C., Mme B. et Mme M., représentés par la SELARL Chanon Leleu associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 novembre 2022 par lequel les préfets du Rhône, de l'Isère et de l'Ain ont approuvé le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise pour la période 2022-2027 et la décision du 23 mars 2023 portant rejet de leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre aux préfets du Rhône, de l'Isère et de l'Ain d'approuver un nouveau plan de protection de l'atmosphère sur le territoire de l'agglomération lyonnaise dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 200 000 euros par mois de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros à verser à chacun d'entre eux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :
- le dossier soumis à enquête publique était incomplet ;

- les objectifs et actions fixés par le plan pour la réduction des niveaux de concentration d'oxydes d'azote dans l'atmosphère sont insuffisants et ne permettront pas de respecter les seuils fixés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement ;
- le plan de protection de l'atmosphère (PPA) ne fixe aucune action de nature à ramener les niveaux de concentration en ozone à un niveau conforme aux valeurs cibles réglementaires, qui ne seront pas respectées selon ses modélisations ; il ne reprend pas les actions fixées par le plan régional ozone ;
- le PPA ne fixe aucune mesure préventive s'agissant des polluants pour lesquels les seuils fixés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement sont respectés ;
- les actions fixées par le plan pour atteindre les objectifs qu'il fixe en matière de réduction des concentrations en particules fines sont insuffisantes ; le plan méconnaît ainsi l'article R. 222-14 du code de l'environnement ;
- l'objectif de réduction des émissions en dioxyde de soufre est trop peu ambitieux et l'unique action définie pour l'atteindre est insuffisante ; le plan méconnaît ainsi l'article R. 222-14 du code de l'environnement ;
- l'action AG1.2 ne permettra pas d'atteindre l'objectif de réduction des émissions d'ammoniac, de sorte que le plan méconnaît l'article R. 222-14 du code de l'environnement ;
- les actions RT1.1 et RT1.2 sont insuffisantes, de même que l'action RT4.1 qui est dépourvue d'effet contraignant ; il en résulte que l'objectif fixé par le plan s'agissant de la réduction des émissions en composés organiques volatils non méthaniques ne pourra être atteint et que le plan méconnaît l'article R. 222-14 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 mars 2024, la préfète du Rhône conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lahmar,
- les conclusions de Mme Eymaron, rapporteure publique,
- les observations de Me Leleu, pour les requérants.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de l'évaluation du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise qui avait été approuvé pour la période 2014-2019 (PPA2), le préfet du Rhône a engagé sa révision en octobre 2019. Après qu'une enquête publique a été organisée du 21 juin 2022 au 29 juillet 2022, les préfets du Rhône, de l'Isère et de l'Ain ont, par un arrêté conjoint du 24 novembre 2022, approuvé le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise pour la période 2022-2027 (PPA3). Les requérants demandent au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que la décision du 23 mars 2023 par laquelle la préfète du Rhône a rejeté leur recours gracieux.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction sous astreinte :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article R. 222-21 du code de l'environnement : « *Le projet de plan est soumis pour avis au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques de chacun des départements dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du plan. Il est ensuite soumis pour avis aux organes délibérants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils existent, des départements et des régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans ce périmètre.* » L'article R. 222-23 du même code dispose : « *Sous réserve des dispositions mentionnées aux articles R. 222-24, R. 222-25, R. 222-26 et R. 222-27, la procédure d'enquête est régie par le deuxième alinéa de l'article R. 123-8, les articles R. 123-9 à R. 123-13, R. 123-16, R. 123-17 et R. 123-19 à R. 123-22.* » Selon l'article R. 123-8 de ce code : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : (...) 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme ; (...)* »

3. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une enquête publique n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Tel est notamment le cas s'il a eu pour effet de nuire à l'information et à la participation de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération.

4. Il est constant que le dossier soumis à enquête publique comprenait une pièce « F » correspondant à la synthèse des avis émis par les collectivités visées à l'article R. 222-21 du code de l'environnement. Ce document classe par thématiques les avis exprimés, expose dans quelle mesure ils ont été pris en compte dans l'élaboration du plan et liste dans un tableau annexé le sens de chacun de ces avis et les remarques, réserves et observations associées. Le contenu de cette pièce permettait donc, contrairement à ce que font valoir les requérants, aux personnes intéressées par l'opération de connaître le contenu des avis émis par les collectivités concernées par le plan litigieux. La circonstance que ces avis n'ont pas été intégralement produits dans le dossier soumis à enquête publique n'a, par conséquent, pas eu pour effet de nuire à l'information et à la participation du public. Le moyen soulevé sur ce point doit donc être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

5. Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement : « *I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. (...)* » L'article L. 222-5 du même code dispose : « *Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. (...)* ». Aux termes de l'article L. 222-6 de ce code : « *Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique. (...)* ».

6. L'article R. 222-14 du code de l'environnement dispose : « *Les plans de protection de l'atmosphère rassemblent les informations nécessaires à leur établissement, fixent les objectifs à atteindre et énumèrent les mesures préventives et correctives, d'application temporaire ou permanente, pouvant être prises en vue de réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique, d'utiliser l'énergie de manière rationnelle et d'atteindre les objectifs fixés dans le respect des normes de qualité de l'air. / Ils recensent et définissent les actions prévues localement pour se conformer aux normes de la qualité de l'air dans le périmètre du plan, afin que la période de dépassement soit la plus courte possible, ou pour maintenir ou améliorer la qualité de l'air existante. / Ils organisent le suivi de l'ensemble des actions mises en œuvre dans leur périmètre par les personnes et organismes locaux pour améliorer ou maintenir la qualité de l'air, grâce notamment aux informations que ces personnes ou organismes fournissent chaque année au préfet en charge du plan sur les actions engagées et, si possible, sur leur effet sur la qualité de l'air.* » Selon son article R. 222-16 : « *Pour chaque polluant mentionné à l'article R. 221-1, le plan de protection de l'atmosphère définit les objectifs permettant de ramener, à l'intérieur de l'agglomération ou de la zone concernée, les niveaux globaux de concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux valeurs limites ou, lorsque cela est possible, par des mesures proportionnées au regard du rapport entre leur coût et leur efficacité dans un délai donné, à un niveau conforme aux valeurs cibles. / Les objectifs globaux à atteindre sont fixés sous forme soit de réduction des émissions globales d'un ou plusieurs polluants dans l'agglomération ou la zone considérée, soit de niveaux de concentration de polluants tels qu'ils seront mesurés par des stations fixes implantées dans l'agglomération ou la zone considérée. Les objectifs de réduction des émissions d'un ou plusieurs polluants sont proposés pour chaque action lorsque cela est possible.* »

S'agissant de la réduction des concentrations en oxydes d'azote :

7. L'article R. 221-1 du code de l'environnement fixe notamment, s'agissant des normes de qualité de l'air applicables aux oxydes d'azote, une valeur limite horaire de 200 µg/m³ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile et une valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine de 40 µg/m³ en moyenne annuelle civile.

8. Les pièces composant le plan litigieux relèvent que les oxydes d'azote sont les polluants dont la réduction de la concentration constitue l'enjeu majeur sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. Elles exposent que si les niveaux de concentration de ces polluants ont largement diminué entre 2007 et 2009, l'évaluation du précédent plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise estimait à environ 14 000 le nombre de personnes demeurant exposées à des niveaux de concentration supérieurs aux seuils réglementaires en 2018. Dans ce cadre, le PPA3 fixe un objectif de respect des valeurs limites réglementaires visées au point précédent, sur l'ensemble des stations de contrôle de la pollution atmosphérique du territoire, qui serait atteint à compter de 2024.

9. D'une part, le rapport de présentation du PPA3 comporte une partie X intitulée « modélisation de la qualité de l'air à horizon 2027 » dont l'objet est de comparer l'évolution de la qualité de l'air sur le territoire couvert par le plan selon un premier scénario dit « tendanciel », correspondant à l'évolution attendue de la qualité de l'air en l'absence d'actions spécifiques, par rapport à un second scénario correspondant au résultat de la mise en œuvre du PPA3, afin d'apprécier les gains d'émissions résultant spécifiquement des actions prévues par le plan. Le rapport de présentation expose que le scénario tendanciel est particulièrement favorable s'agissant de la réduction des concentrations d'oxydes d'azote puisqu'il tend à une réduction de 30% de ces concentrations en 2027 par rapport à 2018, année utilisée comme année de référence. Cette baisse significative s'explique principalement par le renouvellement naturel du parc automobile, qui conduit à la mise en circulation de véhicules moins polluants, et aux limitations de circulation des véhicules polluants résultant de la zone à faible émissions (ZFE) instituée sur une partie du territoire en 2020. Eu égard à ce scénario tendanciel significativement positif en matière de réduction des concentrations d'oxydes d'azote, le scénario correspondant à l'application du PPA3 représente un gain limité puisqu'il tend à une baisse des émissions estimée à 69% entre 2005 et 2027 alors que la projection liée au scénario tendanciel représente une baisse de 65%. Cette circonstance ne saurait toutefois révéler une insuffisance des objectifs fixés par le PPA3 dès lors que ceux-ci conduisent à ramener les concentrations en oxydes d'azote à un niveau inférieur aux seuils définis à l'article R. 221-1 du code de l'environnement, et ce à une échéance relativement brève. Par ailleurs, contrairement à ce que font valoir les requérants, l'insuffisance des objectifs fixés par le PPA3 en matière de réduction des concentrations en oxydes d'azote ne saurait être déduite de la décision n° 428409 du 17 octobre 2022 du Conseil d'État statuant au contentieux, laquelle portait sur un litige de nature différente.

10. D'autre part, le PPA3 définit trente-cinq actions, recensées dans un plan d'action qui lui est annexé, qui visent à assurer la mise en œuvre concrète des objectifs définis en matière de réduction des concentrations de polluants atmosphériques. A cet égard, la réalisation des objectifs fixés par le plan en matière de réduction des concentrations d'oxydes d'azote repose principalement sur la mise en œuvre des actions I1.1, M1, M2 et M3. L'action I1.1 vise à soumettre les installations industrielles du territoire soumises à la directive 20010/75/UE, dite IED, à une étude technico-économique destinée à définir les plus bas niveaux d'émissions qui pourront leur être imposés en fonction des solutions techniques disponibles et de leur coût. L'étude en question a vocation à être réalisée pour chacun des établissements concernés entre 2023 et 2026 et ses résultats ont vocation à être retranscrits dans un arrêté préfectoral prescrivant les nouvelles valeurs limites d'émission qui sera édicté entre 2025 et 2027. La circonstance que cette action concerne un nombre limité d'installations industrielles, à savoir une quinzaine environ, n'est pas de nature à démontrer qu'elle serait insuffisante dès lors que ces établissements représentaient environ 90% des émissions d'oxydes d'azote provenant du secteur industriel sur le territoire concerné en 2018, secteur représentant lui-même 28% des émissions totales de ce polluant. A ce titre, la mise en œuvre de l'action I1.1 devrait permettre de réduire d'environ 15% les émissions provenant des sites IED, soit un gain d'émissions estimé à

305 tonnes en 2027. Ensuite, les actions M1, M2 et M3 tendent à réduire les pollutions causées par les transports routiers, lesquels représentent 51% des émissions en oxydes d'azote, en diminuant la circulation routière, limitant l'accès des véhicules les plus polluants au cœur de l'agglomération lyonnaise, où la pollution est la plus forte, et en encourageant le « verdissement » des flottes de véhicules routiers. Contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne fait obstacle à ce que les actions fixées par le plan litigieux tendent également au respect d'obligations législatives à portée nationale, dès lors que ces obligations concourent elles aussi à l'amélioration de la qualité de l'air. Par suite, la circonstance que les actions M1, M2 et M3 se confondent partiellement avec les actions résultant de la mise en œuvre de la ZFE instituée sur une partie du territoire de l'agglomération lyonnaise en application des lois des 24 décembre 2019 et 22 août 2021 ne saurait conduire à considérer qu'elles ne peuvent être également visées par le PPA3 pour la réalisation de ses objectifs. Aussi, et plus globalement, il n'apparaît pas que les actions I1.1, M1, M2 et M3, tant en ce qui concerne leur objet que le calendrier défini pour leur mise en œuvre respective, seraient manifestement insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par le PPA3.

11. Enfin, il ressort des pièces du dossier que, pour évaluer les niveaux de concentration des polluants réglementés dans l'atmosphère, l'autorité compétente s'appuie sur les relevés effectués aux stations de mesure implantées sur le territoire, lesquels sont complétés par des résultats obtenus par modélisation, qui ont vocation à permettre une représentation plus exhaustive de l'état de la pollution atmosphérique. Toutefois, et comme le fait valoir la préfète du Rhône en défense, seuls les relevés issus des stations, en ce qu'ils constituent des données exactes et vérifiables, doivent être pris en compte pour vérifier le respect des seuils réglementaires définis à l'article R. 221-1 du code de l'environnement. Il en résulte que la réalisation de l'objectif fixé par le plan en matière de réduction des concentrations en oxydes d'azote, qui consiste ainsi qu'exposé précédemment à ramener les niveaux de concentrations de ce polluant à un niveau inférieur aux seuils réglementaires pour l'ensemble de la population du territoire, n'a vocation à être vérifiée qu'à partir des résultats obtenus depuis les stations de mesure. L'ensemble des pièces du PPA3 concluent d'ailleurs de manière constante à ce que cet objectif sera atteint dès 2024. Dès lors, la circonstance que le rapport de présentation du plan expose que les modélisations effectuées concluent à ce que moins d'une cinquantaine de personnes resteraient exposées à des niveaux de concentration supérieurs aux seuils réglementaires applicables aux oxydes d'azote ne révèle pas de contradiction vis-à-vis de l'objectif défini par le plan en la matière, et ne permet pas davantage de remettre en cause la crédibilité de cet objectif.

S'agissant de la réduction des concentrations en ozone :

12. L'article R. 221-1 du code de l'environnement fixe, s'agissant des concentrations en ozone, une valeur cible pour la protection de la santé humaine de « *120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pour le maximum journalier de la moyenne sur huit heures, seuil à ne pas dépasser plus de vingt-cinq jours par année civile en moyenne calculée sur trois ans ou, à défaut d'une série complète et continue de données annuelles sur cette période, calculée sur des données valides relevées pendant un an* » et une valeur cible pour la protection de la végétation de « *18 000 $\mu\text{g}/\text{m}^3 \cdot \text{h}$ en AOT40, calculées à partir des valeurs sur une heure de mai à juillet en moyenne calculée sur cinq ans ou, à défaut d'une série complète et continue de données annuelles sur cette période, calculée sur des données valides relevées pendant trois ans* ». Ce même article définit la valeur cible comme « *un niveau à atteindre, dans la mesure du possible, dans un délai donné, et fixé afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine ou l'environnement dans son ensemble* ».

13. Le rapport de présentation du PPA3 souligne la situation particulière de l'ozone, seul polluant à connaître une hausse constante depuis l'année 2013 sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, laquelle est estimée à environ 22% sur les dix années précédant l'élaboration du plan. Le plan litigieux fixe un objectif général tendant à ramener, d'ici 2027, le niveau de concentration en ozone à celui constaté en 2015. Il expose que l'ozone présente une nature spécifique puisqu'il s'agit d'un polluant secondaire, qui n'est donc pas directement émis par des sources de pollution mais créé par les transformations chimiques de polluants dits « précurseurs », à savoir principalement les oxydes d'azote et les composants organiques volatils, selon des mécanismes complexes qui ne sont pas encore entièrement connus. Le PPA3 indique qu'en égard à sa nature spécifique et au fait que l'ozone peut être importé de territoires voisins, il est particulièrement complexe d'agir sur la réduction de sa concentration. Les modélisations réalisées dans le cadre du PPA3, qui comportent elles aussi une part d'incertitude compte tenu de l'absence de données scientifiques complètes s'agissant des phénomènes de formation et destruction de l'ozone, concluent d'ailleurs à une hausse inexpliquée de ce polluant malgré la réduction des polluants précurseurs, tant à travers le scénario tendanciel qu'à travers le scénario résultant de l'application des actions du plan. Compte tenu de ces éléments, la circonstance qu'aucune des actions du plan d'action du PPA3 ne soit identifiée comme spécifiquement destinée à la réduction de la concentration en ozone ne révèle pas d'insuffisance manifeste du PPA3, d'autant qu'ainsi qu'exposé au point précédent, ce polluant est régi par des valeurs cibles qui doivent être atteintes, en application des articles R. 221-1 et R. 222-16 du code de l'environnement, dans la mesure du possible.

14. Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait au plan litigieux d'intégrer l'ensemble des actions définies dans le plan régional ozone établi par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes en avril 2021, et ce quand bien même ces actions visent expressément les plans de protection de l'atmosphère comme outil de diffusion. Aucune illégalité ne saurait donc être constatée sur ce point.

S'agissant de la réduction des concentrations en particules fines :

15. Les normes de qualité de l'air applicables aux particules PM10 consistent notamment, selon l'article R. 221-1 du code de l'environnement, à des valeurs limites pour la protection de la santé de « $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile » et de « $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle civile ». S'agissant des particules PM2,5, la valeur limite fixée par ce même article est de « $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle civile ».

16. Le rapport de présentation du PPA3 expose que les valeurs limites réglementaires applicables aux particules fines sont respectées sur l'ensemble du territoire, sauf de manière « extrêmement ponctuelle », mais que des niveaux de concentration en PM2,5 proches des valeurs réglementaires restent mesurés aux abords des grandes voies de circulation, de sorte que la limitation des émissions de particules fines demeure un enjeu important sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, d'autant que les émissions de ces polluants entraînent d'importants effets néfastes sur la santé humaine. Dans ce cadre, les objectifs fixés par le PPA3 visent principalement à atteindre une concentration moyenne d'exposition inférieure aux seuils définis par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2005, seuils distincts de ceux imposés par l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

17. Pour atteindre les objectifs qu'il fixe en matière de baisse des concentrations en particules fines, le PPA3 définit trois actions qui tendent toutes à diminuer les émissions dues au chauffage à bois, lesquelles représentent 90% des émissions du secteur tertiaire, qui constitue lui-

même la principale source de pollution aux particules fines sur le territoire du plan. L'action RT1.1 consiste à poursuivre le développement du Fonds air Bois, dispositif de subventionnement du remplacement des installations de chauffage polluantes par des systèmes plus performants mis en place sur le territoire de la métropole de Lyon depuis le mois de septembre 2017, et à déployer des dispositifs analogues sur le territoire des autres intercommunalités concernées par le PPA. Elle prévoit ainsi d'accentuer la communication et l'animation autour du dispositif Fonds air bois, de réaliser des études de préfiguration de nouvelles modalités de versement de cette subvention entre 2022 et 2023, de lancer ces nouvelles modalités entre 2023 et 2024 et de déployer cette aide de manière continue entre 2022 et 2027. Eu égard à ce qui vient d'être dit, et contrairement à ce qui est soutenu, ni les moyens ni le calendrier définis pour la mise en œuvre de l'action RT1.1 ne peuvent être regardés comme imprécis. Ensuite, l'action RT1.2 vise, d'une part, à interdire l'utilisation des appareils de chauffage au bois non performants, d'abord sur le territoire de la métropole de Lyon puis sur le territoire d'autres communes et intercommunalités relevant du PPA. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que ce premier volet de l'action RT1.2 serait insuffisant car limité au territoire de la métropole de Lyon. D'autre part, l'action RT1.2 tend également à proscrire par arrêté préfectoral l'installation de nouveaux appareils aux performances inférieures au label Flamme Verte. La circonstance que l'édiction d'un tel arrêté aura pour effet de rappeler l'interdiction déjà introduite par la directive 2009/125/CE, dite « Ecoconception », entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, n'est pas de nature à considérer que l'action RT1.2 serait insuffisante. Enfin, l'action RT1.3 porte sur l'utilisation de bois de qualité, voire labellisé, dont elle entend promouvoir la commercialisation et la consommation auprès des particuliers et des acteurs du marché. La circonstance que cette action repose sur un biais incitatif, sans être accompagné de moyens contraignants, ne permet pas de la regarder comme inefficace ou inadaptée. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les actions fixées par le PPA3 pour la réalisation de ses objectifs en matière de réduction des concentrations en particules fines seraient insuffisantes et que le plan méconnaîtrait l'article R. 222-14 du code de l'environnement sur ce point.

S'agissant de la réduction des concentrations en dioxyde de soufre :

18. Les normes de qualité de l'air concernant les émissions en dioxyde de soufre correspondent, selon l'article R. 221-1 du code de l'environnement, à deux valeurs limites de « *50 µg/ m³ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de vingt-quatre fois par année civile* » et de « *125 µg/ m³ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trois fois par année civile* ».

19. Il est constant que les émissions en dioxyde de soufre respectent les valeurs réglementaires citées au point précédent sur le territoire du plan, de sorte que leur réduction ne constitue pas un enjeu particulier. Le PPA3 intègre cependant, et conformément à l'article L. 222-9 du code de l'environnement, l'objectif fixé par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) en la matière, à savoir une réduction des concentrations en dioxyde de soufre de 66% par rapport à 2005, et même un objectif légèrement plus important puisqu'il tend à une diminution de 68% de ces concentrations pour la même période. Si les requérants font valoir que cet objectif est peu ambitieux dès lors que la baisse des concentrations à hauteur de 66% a été atteinte antérieurement à l'élaboration du PPA3, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait au plan d'intégrer des objectifs plus importants que ceux fixés par l'article R. 221-1 du code de l'environnement et par le PREPA. Par ailleurs, le respect de l'objectif de diminution des concentrations en dioxyde de soufre à hauteur de 68% repose exclusivement sur l'action II.1 du plan d'action du PPA3, dont le contenu a été détaillé au point 10. La circonstance que cette action ne concerne qu'un nombre limité d'établissements industriels du territoire n'est pas de nature à démontrer qu'elle serait insuffisante dès lors que ces sites représentaient 92% des émissions en dioxyde de soufre du

territoire en 2018. Le caractère insuffisant de cette action ne peut davantage être déduit de la circonstance qu'elle produira ses effets à compter de 2025, compte tenu notamment de la période couverte par le plan. Les requérants ne sont, par conséquent, pas fondés à soutenir que le PPA3 serait insuffisant en ce qui concerne la baisse des concentrations en dioxyde de soufre et qu'il méconnaîtrait ainsi l'article R. 222-14 du code de l'environnement.

S'agissant de la réduction des concentrations en ammoniac :

20. L'ammoniac, qui n'est soumis à aucune norme de qualité de l'air en application de l'article R. 221-1 du code de l'environnement, est en revanche régi par un objectif national défini par le PREPA, tendant à une réduction de 8% de ses émissions par rapport à 2005 à atteindre entre 2025 et 2029. Conformément à l'article L. 222-9 du code de l'environnement, le PPA3 reprend cet objectif dont la réalisation dépend quasiment exclusivement de l'action AG1.2 du plan d'action, laquelle s'adresse aux acteurs du secteur agricole, qui représente plus de 90% des émissions d'ammoniac du territoire. L'action AG1.2 vise ainsi à encourager le recours à des pratiques agricoles favorables à la réduction des concentrations en ammoniac, soit principalement en ce qui concerne l'épandage et l'élevage, et ce par l'organisation d'une campagne de sensibilisation et de diagnostic, puis par une diffusion opérationnelle des pratiques encouragées, notamment par le développement de dispositifs d'aides. Contrairement à ce qui est soutenu, le contenu d'une telle action, qui est adapté à celui d'un document de planification, ne paraît pas manifestement insuffisant pour la réalisation de l'objectif de réduction des concentrations en ammoniac fixé par le PPA3. Le moyen tiré de ce que le plan méconnaîtrait l'article R. 222-14 du code de l'environnement sur ce point doit donc être écarté.

S'agissant de la réduction des concentrations en composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) :

21. Le PPA3 intègre l'objectif national de réduction des émissions en COVNM, fixé à -47% par rapport au niveau de 2005, à atteindre entre 2025 et 2029. Cet objectif a vocation à être atteint par la mise en œuvre de trois actions, dont les actions RT1.1 et RT1.2 précédemment examinées. Pour les mêmes motifs qu'exposé au point 17, ces actions ne peuvent être regardées comme insuffisantes ou imprécises. L'objectif susvisé repose également sur l'action RT4.1, qui vise à sensibiliser le grand public et les acheteurs publics aux émissions des solvants, peintures et autres produits d'entretien, lesquelles représentent plus de la moitié de l'ensemble des émissions émanant du secteur tertiaire. La circonstance que cette action se traduise principalement par une campagne de communication et par l'introduction de clauses dans les contrats de marchés publics, sans effet contraignant, n'est pas de nature à considérer qu'elle serait manifestement inadaptée ou insuffisante à la réalisation de l'objectif fixé par le PPA3, ni que le plan litigieux méconnaîtrait l'article R. 222-14 du code de l'environnement.

S'agissant des polluants dont les niveaux d'émissions sont conformes aux seuils réglementaires :

22. Contrairement à ce que font valoir les requérants, les dispositions de l'article R. 222-14 du code de l'environnement n'imposaient pas au plan litigieux de prévoir des mesures préventives s'agissant des polluants dont les niveaux de concentration relevés sont conformes aux normes de qualité de l'air fixées à l'article R. 221-1 du même code, et ce alors qu'il n'est ni allégué ni établi qu'existerait un risque avéré de dépassement de ces seuils pour les polluants en question sur le territoire du PPA. Le moyen soulevé sur ce point doit donc être écarté.

23. Il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête n° 2302751 est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association Notre affaire à tous – Lyon, première dénommée dans la requête, et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Copie en sera adressée aux préfètes du Rhône et de l'Isère et au préfet de l'Ain.

Délibéré après l'audience du 10 février 2026, à laquelle siégeaient :

M. Drouet, président,
Mme Viotti, première conseillère,
Mme Lahmar, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 mars 2026.

La rapporteure,

Le président,

L. Lahmar

H. Drouet

La greffière,

A. Villain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Une greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2304530

ASSOCIATION RESPIRE – ASSOCIATION
NATIONALE POUR LA QUALITE DE L’AIR
et autres

Mme Lahmar
Rapporteure

Mme Eymaron
Rapporteure publique

Audience du 10 février 2026
Décision du 3 mars 2026

44-05-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 juin 2023 et 19 septembre 2024, l’association Respire – Association nationale pour l’amélioration de la qualité de l’air, M. L. et Mme T., représentés par la SELARL Chanon Leleu associés, demandent au tribunal :

1°) d’annuler l’arrêté du 4 avril 2023 par lequel le préfet de la Loire a approuvé le plan de protection de l’atmosphère de l’agglomération Saint-Etienne – Loire Forez pour la période 2023-2027 (PPA3) ;

2°) d’enjoindre au préfet de la Loire d’approuver un nouveau plan de protection de l’atmosphère sur le territoire de l’agglomération Saint-Etienne – Loire Forez dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 200 000 euros par mois de retard ;

3°) de mettre à la charge de l’État une somme de 2 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :

- le dossier soumis à enquête publique était incomplet ;
- l’arrêté attaqué est entaché d’incompétence négative dès lors que la communauté de communes Forez-est a elle-même décidé, en lieu et place du préfet, d’être exclue du périmètre du plan de protection de l’atmosphère (PPA) ;

- le plan litigieux est incomplet dès lors qu'il n'intègre aucune donnée récente quant à l'état de la pollution atmosphérique de l'agglomération stéphanoise ; cette incomplétude a faussé les constats et solutions exposés dans le plan ;
- aucune échéance n'est fixée par le PPA pour la réalisation de l'objectif de réduction des concentrations en dioxyde d'azote ; les actions associées ne permettront pas d'atteindre cet objectif, ainsi qu'il ressort du rapport de présentation du PPA ;
- le PPA ne fixe aucun objectif et action tendant à diminuer les concentrations en ozone ; il méconnaît l'article L. 222-5 du code de l'environnement sur ce point ;
- le PPA ne fixe aucune mesure préventive s'agissant des polluants pour lesquels les seuils fixés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement sont respectés ;
- les actions fixées par le plan pour atteindre les objectifs qu'il fixe en matière de réduction des concentrations en particules fines, en dioxyde de soufre, en ammoniac et en composés organiques volatiles non méthaniques sont insuffisantes.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 juillet 2024, le préfet de la Loire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun moyen soulevé n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lahmar,
- les conclusions de Mme Eymaron, rapporteure publique,
- les observations de Me Leleu, pour les requérants.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite de l'évaluation du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération stéphanoise qui avait été approuvé pour la période 2014-2021 (PPA2), le préfet de la Loire a engagé sa révision le 17 septembre 2020. Après qu'une enquête publique a été organisée du 21 novembre 2022 au 29 décembre 2022, le préfet de la Loire a, par arrêté du 4 avril 2023 dont les requérants demandent l'annulation, approuvé le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération Saint-Etienne – Loire Forez pour la période 2023-2027 (PPA3).

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction sous astreinte :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 222-21 du code de l'environnement : « *Le projet de plan est soumis pour avis au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques de chacun des départements dont le territoire est inclus, en tout ou partie, dans le périmètre du plan. Il est ensuite soumis pour avis aux organes délibérants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils existent, des départements et des régions dont le territoire est inclus en tout ou partie dans ce périmètre.* » L'article R. 222-23 du même code dispose : « *Sous réserve des dispositions mentionnées aux articles R. 222-24, R. 222-25, R. 222-26 et R. 222-27, la procédure d'enquête est régie par le deuxième alinéa de l'article R. 123-8, les articles R. 123-9 à R. 123-13, R. 123-16, R. 123-17 et R. 123-19 à R. 123-22.* » Selon l'article R. 123-8 de ce code : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : (...) 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme ; (...)* »

3. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une enquête publique n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Tel est notamment le cas s'il a eu pour effet de nuire à l'information et à la participation de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération.

4. Il est constant que le dossier soumis à enquête publique comprenait une pièce « 6 » correspondant à la synthèse des avis émis par les collectivités visées à l'article R. 222-21 du code de l'environnement, classés en trois parties respectivement relatives aux observations d'ordre général, à celles concernant le volet mobilités et urbanisme et à celles concernant le volet résidentiel et tertiaire. Ce document comprend, en outre, un tableau reproduisant le sens de chacun des avis exprimés. Le contenu de cette pièce permettait donc, contrairement à ce que font valoir les requérants, aux personnes intéressées par l'opération de connaître le contenu des avis émis par les collectivités concernées par le plan litigieux. La circonstance que ces avis n'ont pas été intégralement produits dans le dossier soumis à enquête publique n'a, par conséquent, pas eu pour effet de nuire à l'information et à la participation du public. Le moyen soulevé sur ce point doit donc être écarté.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 222-13 du code de l'environnement : « *Doivent être couvertes par un plan de protection de l'atmosphère : / 1° Les agglomérations de plus de 250 000 habitants ; dont la liste résulte de l'arrêté prévu au V de l'article L. 222-4. / 2° Les zones dans lesquelles le niveau dans l'air ambiant de l'un au moins des polluants, évalué conformément aux dispositions des articles R. 221-1 à R. 221-3, dépasse ou risque de dépasser une valeur limite ou une valeur cible mentionnée à l'article R. 221-1. Ces zones sont délimitées en tenant compte notamment de l'importance et de la localisation de la population, des niveaux de polluants, des niveaux d'émissions des polluants et des natures des sources émettrices, y compris s'ils sont d'origine extérieure à la zone concernée, de leur évolution prévisible, ainsi que des conditions météorologiques qui prévalent dans chacune de ces zones.* » Selon l'article R. 222-20 du même code : « *Le préfet élabore le plan de protection de l'atmosphère et définit le*

périmètre à l'intérieur duquel s'appliquent les mesures mentionnées à l'article R. 222-18. / Lorsque ce plan a pour objet l'une des zones mentionnées au 2° de l'article R. 222-13, le préfet délimite le périmètre pertinent, en tenant compte, notamment, de l'inventaire des sources d'émission des substances polluantes et de leur localisation, des phénomènes de diffusion et de déplacement des substances polluantes et des conditions topographiques. (...) »

6. Le rapport de présentation expose que l'aire d'étude retenue pour l'élaboration du plan litigieux couvre le territoire de quatre établissements de coopération intercommunale, à savoir Saint-Etienne Métropole, Loire Forez Agglomération et les communautés de communes Forez-est et Loire-Semène. Trois scénarios ont ensuite été envisagés pour la définition du périmètre d'application du PPA, le premier couvrant uniquement le territoire de Saint-Etienne Métropole, le deuxième couvrant les territoires de Saint-Etienne Métropole et Loire Forez Agglomération et associant la communauté de communes Forez-est aux seules instances de gouvernance du plan, et le dernier portant sur le territoire des quatre établissements composant l'aire d'étude. Le rapport de présentation indique qu'à l'issue d'une réunion du comité de pilotage du plan, a été retenue la deuxième hypothèse au motif qu'elle permet à la fois de concentrer les aspects opérationnels du plan sur les deux collectivités représentant la plus importante proportion d'émissions de pollution atmosphérique de l'ensemble de l'aire d'étude et d'assurer une meilleure cohérence dans la définition de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique appliquée au territoire en associant la communauté de communes Forez-est. Compte tenu de cette justification, et en dépit des mentions du rapport de présentation affirmant que la communauté de communes de Forez-est « a choisi de se placer hors périmètre » du plan, il ne peut être considéré que cette collectivité a unilatéralement décidé d'être exclue du périmètre du PPA et que le préfet de la Loire, en approuvant le plan avec ce périmètre ainsi défini, aurait entaché sa décision d'incompétence négative.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant du diagnostic sur lequel se fonde le PPA :

7. L'article L. 224-4 du code de l'environnement dispose : « (...) IV. – Les plans font l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans et, le cas échéant, sont révisés. (...) ». Aux termes de l'article R. 222-20 du même code : « Les plans de protection de l'atmosphère comprennent les documents et informations suivants : 1° Des informations générales relatives à la superficie et à la topographie de l'agglomération ou de la zone concernée, à l'occupation des sols, à la population exposée à la pollution, aux activités exercées, au climat et aux phénomènes météorologiques, aux milieux naturels, aux groupes de personnes particulièrement sensibles à la pollution et autres cibles qui doivent être protégées, ainsi qu'aux effets de la qualité de l'air sur la santé ; 2° Une carte de l'agglomération ou de la zone concernée indiquant la localisation des stations de surveillance de la qualité de l'air pour chacun des polluants surveillés et des dépassements de valeurs cibles et de valeurs limites ; 3° Des informations relatives au dispositif de surveillance de la qualité de l'air, aux techniques utilisées pour l'évaluation de la pollution, à l'évolution des concentrations mesurées, notamment au regard des valeurs cibles et des valeurs limites, avant la mise en œuvre des mesures et depuis la mise en œuvre des mesures ; 4° Un inventaire des principales sources ou catégories de sources d'émission des polluants avec une représentation cartographique, une quantification des émissions provenant de ces sources ou catégories de sources d'émission, des renseignements sur la pollution en provenance d'autres zones ou d'autres régions, l'évolution constatée de toutes ces émissions ; 5° Une analyse des phénomènes de diffusion et de transformation de la pollution comportant des précisions sur les facteurs responsables du non-respect des valeurs limites ou

des valeurs cibles ; 6° Des informations sur toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l'évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l'air, en distinguant celles qui sont élaborées avant et après l'adoption du plan de protection de l'atmosphère ; ces informations comportent notamment un bilan des actions engagées ou prévues avant le 11 juin 2008 et de leurs effets observés ; pour les actions engagées ou prévues à compter du 11 juin 2010, les informations précisent en outre les indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation, le calendrier de leur mise en œuvre assorti des indicateurs de suivi à mettre à jour chaque année, l'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est attendue et du délai de réalisation de ces objectifs ; 7° Les responsables de la mise en œuvre des mesures ; 8° Des informations sur les documents d'urbanisme, les projets d'aménagement, d'infrastructures ou d'installations pouvant avoir une incidence significative sur la qualité de l'air ; 9° La liste des publications, documents et travaux relatifs au plan de protection de l'atmosphère et complétant les informations précédentes. »

8. Il résulte du contenu du rapport de présentation du PPA que le diagnostic sur le fondement duquel le plan a été établi repose sur les données de la pollution atmosphérique constatées sur le territoire concerné en 2017, définie comme année de référence en ce qu'elle constitue l'année récente la plus représentative du point de vue météorologique. Le rapport expose également qu'à la date à laquelle le plan a été élaboré, 2018 était la dernière année pour laquelle existait un inventaire des émissions recensées sur le territoire. Contrairement à ce que font valoir les requérants, ni les dispositions citées au point précédent ni aucune autre disposition ne fixent l'ancienneté maximale des données à prendre en compte pour l'élaboration du PPA, de sorte que le choix de l'année de référence opéré dans le plan litigieux ne saurait entraîner de méconnaissance de ces dispositions, pas plus qu'une incomplétude de celui-ci. En outre, au regard des justifications qui viennent d'être exposées, il n'apparaît pas que les données calculées en 2017 présentaient un caractère obsolète à la date de rédaction du PPA et ainsi que le plan aurait été établi au regard d'un diagnostic erroné. Le moyen soulevé sur ce point doit donc être écarté.

S'agissant des objectifs et actions fixés par le PPA :

9. L'article L. 222-5 du code de l'environnement dispose : *« Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. (...) »*. Aux termes de l'article L. 222-6 de ce code : *« Pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique. (...) »*.

10. L'article R. 222-14 du code de l'environnement dispose : *« Les plans de protection de l'atmosphère rassemblent les informations nécessaires à leur établissement, fixent les objectifs à atteindre et énumèrent les mesures préventives et correctives, d'application temporaire ou permanente, pouvant être prises en vue de réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique, d'utiliser l'énergie de manière rationnelle et d'atteindre les objectifs fixés dans le respect des normes de qualité de l'air. / Ils recensent et définissent les actions prévues localement pour se conformer aux normes de la qualité de l'air dans le périmètre du plan, afin que la période de dépassement soit la plus courte possible, ou pour maintenir ou améliorer la qualité de l'air existante. / Ils organisent le suivi de l'ensemble des actions mises en*

œuvre dans leur périmètre par les personnes et organismes locaux pour améliorer ou maintenir la qualité de l'air, grâce notamment aux informations que ces personnes ou organismes fournissent chaque année au préfet en charge du plan sur les actions engagées et, si possible, sur leur effet sur la qualité de l'air. » Selon son article R. 222-16 : « Pour chaque polluant mentionné à l'article R. 221-1, le plan de protection de l'atmosphère définit les objectifs permettant de ramener, à l'intérieur de l'agglomération ou de la zone concernée, les niveaux globaux de concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux valeurs limites ou, lorsque cela est possible, par des mesures proportionnées au regard du rapport entre leur coût et leur efficacité dans un délai donné, à un niveau conforme aux valeurs cibles. / Les objectifs globaux à atteindre sont fixés sous forme soit de réduction des émissions globales d'un ou plusieurs polluants dans l'agglomération ou la zone considérée, soit de niveaux de concentration de polluants tels qu'ils seront mesurés par des stations fixes implantées dans l'agglomération ou la zone considérée. Les objectifs de réduction des émissions d'un ou plusieurs polluants sont proposés pour chaque action lorsque cela est possible. »

Sur la réduction des concentrations en oxydes d'azote :

11. L'article R. 221-1 du code de l'environnement fixe notamment, s'agissant des normes de qualité de l'air applicables au dioxyde d'azote, une valeur limite horaire de 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile et une valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine de 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne annuelle civile.

12. Il est indiqué dans le rapport de présentation du PPA que les normes réglementaires applicables au dioxyde d'azote sont respectées sur l'ensemble des stations de mesure que compte le territoire concerné depuis 2016. En revanche, les résultats issus des modélisations, qui servent à compléter les relevés faits aux stations de mesure, révélaient un dépassement de la valeur limite annuelle visée au point précédent pour environ 300 personnes sur l'ensemble du territoire du PPA en 2019. Dans ce cadre, le PPA3 fixe un objectif tendant à ce que plus aucun habitant du territoire ne soit exposé à un niveau de concentration de dioxyde d'azote supérieur aux normes réglementaires. Cet objectif étant présenté comme l'objectif « PPA 2027 », il doit être regardé comme étant à atteindre en 2027, soit le terme de la période couverte par le PPA, et les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'aucune échéance n'y est associée. Par ailleurs, la réalisation de cet objectif repose sur les actions MU2.1, MU2.2, MU2.3, MU2.5 et I2.1 du plan d'actions du PPA. L'action MU2.1 correspond à la mise en œuvre de la zone à faible émissions-mobilité (ZFEm) et de ses mesures d'accompagnement sur le territoire du PPA. Contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne fait obstacle à ce que les actions fixées par le plan litigieux tendent également au respect d'obligations législatives à portée nationale, dès lors que ces obligations concourent elles aussi à l'amélioration de la qualité de l'air. Par suite, la circonstance que l'instauration de la ZFEm sur le territoire du PPA résultant des lois des 24 décembre 2019 et 22 août 2021 ne saurait conduire à considérer qu'elle ne peut être également visée par le PPA3 pour la réalisation de ses objectifs. Aussi, l'action MU2.1 prévoit une mise en œuvre progressive de la ZFEm, qui sera décomposée en trois phases respectivement appliquées en 2022, 2025 et 2027. En se bornant à faire valoir que ce calendrier est excessivement long, les requérants ne démontrent pas sérieusement que l'action MU2.1, qui n'est au demeurant pas la seule action définie pour ce faire, ne permettra pas d'atteindre dans les meilleurs délais l'objectif fixé par le PPA en matière de dioxyde d'azote. Ensuite, l'action MU2.2 vise à instituer un fonds « air véhicules » à destination des professionnels et collectivités pour soutenir le déploiement de la ZFEm. La circonstance que ce dispositif est entré en vigueur antérieurement à l'élaboration du PPA ne fait pas obstacle à ce que cette action et ses effets soient intégrés au plan. Par ailleurs, si les requérants affirment que ce

dispositif aura des effets limités dans la mesure où il ne permettra le remplacement que d'un faible nombre de véhicules, le plan d'actions du PPA estime à 7 tonnes le gain d'émissions apporté par les actions MU2.1, MU2.2 et MU2.3 cumulées, ce qui n'est pas sérieusement contredit par les requérants. Il en va de même s'agissant de l'action MU2.3 dont l'objectif est de renouveler les véhicules des flottes publiques les plus émetteurs de polluants. En outre, eu égard à l'objet du PPA, qui constitue un document de planification pour lequel l'autorité administrative est soumise à une obligation de moyens et non de résultat, il ne saurait être exigé du plan litigieux de ne prévoir que des actions à effet contraignant dont la mise en œuvre chronologique serait précisément définie. La circonstance que le PPA ne prévoit pas de calendrier précis pour la réalisation de l'action MU2.5, qui vise à sensibiliser et accompagner les entreprises pour la réduction de l'impact énergétique et environnemental dans leurs activités de transport et logistique, ne révèle donc aucune illégalité qui entacherait le plan. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, tant l'objet de l'action I2.1, qui porte sur la réduction des émissions en dioxyde d'azote des gros émetteurs industriels, que le calendrier fixé pour sa réalisation, sont définis de manière suffisamment claire dans le plan d'actions du PPA.

13. Enfin, le rapport de présentation du PPA3 expose que les modélisations réalisées dans le cadre de son élaboration concluaient à ce que 1 200 personnes demeureraient exposées à des concentrations en dioxyde d'azote excédant la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement en 2027, et donc au non-respect de l'objectif déterminé par le PPA concernant ce polluant. Cependant, ainsi qu'exposé précédemment, l'autorité administrative est seulement soumise à une obligation de moyens quant à la réalisation des objectifs fixés dans les plans de protection de l'atmosphère. En outre, si les résultats obtenus par modélisation ont vocation à compléter les relevés issus des stations de mesure implantées sur le territoire, ils comportent une part d'incertitude et seules les mesures faites aux stations, en ce qu'elles constituent des données précises et vérifiables, permettent de définir l'état de la pollution atmosphérique. Dès lors, les conclusions issues des modélisations qui viennent d'être rappelées ne permettent pas de démontrer que les actions fixées par le PPA pour atteindre l'objectif qu'il détermine en matière de réduction des concentrations en dioxyde d'azote seraient insuffisantes.

Sur la réduction des concentrations en ozone :

14. L'article R. 221-1 du code de l'environnement fixe, s'agissant des concentrations en ozone, une valeur cible pour la protection de la santé humaine de « *120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pour le maximum journalier de la moyenne sur huit heures, seuil à ne pas dépasser plus de vingt-cinq jours par année civile en moyenne calculée sur trois ans ou, à défaut d'une série complète et continue de données annuelles sur cette période, calculée sur des données valides relevées pendant un an* » et une valeur cible pour la protection de la végétation de « *18 000 $\mu\text{g}/\text{m}^3 \cdot \text{h}$ en AOT40, calculées à partir des valeurs sur une heure de mai à juillet en moyenne calculée sur cinq ans ou, à défaut d'une série complète et continue de données annuelles sur cette période, calculée sur des données valides relevées pendant trois ans* ». Ce même article définit la valeur cible comme « *un niveau à atteindre, dans la mesure du possible, dans un délai donné, et fixé afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine ou l'environnement dans son ensemble* ».

15. Le rapport de présentation du PPA3 expose que la valeur cible prévue à l'article R. 221-1 du code de l'environnement applicable à l'ozone n'est pas respectée sur l'une des stations de mesure du territoire et que les modélisations révèlent, depuis 2015, une hausse de la population exposée à un niveau de concentration supérieur à cette valeur. Il indique qu'eu égard à la nature spécifique de l'ozone, polluant secondaire qui n'est pas directement émis par des

sources de pollution mais créé par les transformations chimiques de polluants dits « précurseurs », à savoir principalement les oxydes d'azote et les composants organiques volatils, selon des mécanismes complexes qui ne sont pas encore entièrement connus, il est particulièrement difficile d'agir sur sa concentration. Cette difficulté s'explique également par le fait que les masses d'air de ce polluant peuvent être déplacées depuis d'autres territoires et que le mouvement de hausse de ses concentrations présente une ampleur régionale, voire nationale, de sorte que les actions tendant à sa réduction doivent être mises en œuvre à une échelle géographique adaptée. Au regard de la nature particulière de l'ozone et de la difficulté à agir sur ses niveaux de concentration qui en découle, la circonstance que le PPA ne prévoie aucun objectif et action spécifiquement destiné à la réduction de ce polluant ne révèle pas d'insuffisance manifeste du plan litigieux, d'autant qu'ainsi qu'exposé au point précédent, l'ozone est régi par des valeurs cibles qui doivent être atteintes, en application des articles R. 221-1 et R. 222-16 du code de l'environnement, dans la mesure du possible. Les requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir que le PPA méconnaîtrait l'article L. 222-5 du code de l'environnement sur ce point.

16. Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait au plan litigieux d'intégrer l'ensemble des actions définies dans le plan régional ozone établi par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes en avril 2021, et ce quand bien même ces actions visent expressément les plans de protection de l'atmosphère comme outil de diffusion. Aucune illégalité ne saurait donc être constatée sur ce point.

Sur la réduction des concentrations en particules fines :

17. Les normes de qualité de l'air applicables aux particules PM10 consistent notamment, selon l'article R. 221-1 du code de l'environnement, à des valeurs limites pour la protection de la santé de « *50 µg/ m³ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile* » et de « *40 µg/ m³ en moyenne annuelle civile* ». S'agissant des particules PM2,5, la valeur limite fixée par ce même article est de « *25 µg/ m³ en moyenne annuelle civile* ».

18. Le rapport de présentation du PPA3 expose que les valeurs limites réglementaires applicables aux particules fines sont respectées sur l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, les objectifs fixés par le PPA3 visent à ce qu'aucun habitant du territoire du PPA ne soit exposé à un niveau de concentration supérieur aux valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2005, seuils distincts de ceux imposés par l'article R. 221-1 du code de l'environnement et dépourvus d'effet contraignant.

19. La réalisation des objectifs fixés par le PPA en matière de réduction des concentrations en particules fines repose principalement sur quatre actions destinées à limiter l'impact du chauffage sur la qualité de l'air, lequel est à l'origine de 55% des émissions de particules PM10 et 70% des émissions de particules PM2,5. La première action définie dans ce cadre, intitulée RT1.1, vise à interdire l'installation et l'usage de certains appareils de chauffage au bois non performant. La circonstance que la commercialisation d'appareils non performants a déjà été restreinte par la directive 2009/125/CE, dite « Ecoconception » et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, ne prive pas l'action RT1.1 de tout effet utile, d'autant que cette action porte également sur l'utilisation des appareils déjà installés. L'action RT1.2 tend quant à elle à éradiquer les appareils de chauffage au fioul, et ce notamment par le déploiement d'un fonds « chauffage propre ». La circonstance que la mise en œuvre de ce dispositif soit subordonnée à l'obtention de financements ne permet pas de remettre en cause sa faisabilité. Il en va de même

s'agissant de l'action RT1.3, qui consiste au développement d'un Fonds air-bois et dont le calendrier de mise en œuvre n'avait pas nécessairement à être précisément défini au stade du PPA, eu égard à l'objet de ce document. Enfin, et contrairement à ce qui est soutenu, le plan d'actions du PPA détaille de manière suffisamment précise les modalités concrètes de mise en œuvre de l'action RT1.4, qui tend à encourager l'utilisation de bois de qualité et aux bonnes pratiques de chauffage, lesquelles consistent en l'organisation d'une campagne de communication et de sensibilisation auprès des acteurs du secteur et des particuliers. Dès lors, les éléments allégués par les requérants ne révèlent aucune insuffisance manifeste des actions définies par le PPA pour atteindre les objectifs qu'il fixe en matière de réduction des concentrations en particules fines, d'autant que les modélisations réalisées concluent à ce que ces objectifs seront atteints en 2027.

Sur la réduction des concentrations en dioxyde de soufre :

20. Les normes de qualité de l'air concernant les émissions en dioxyde de soufre correspondent, selon l'article R. 221-1 du code de l'environnement, à deux valeurs limites de « $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de vingt-quatre fois par année civile » et de « $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trois fois par année civile ».

21. Il est constant que les émissions en dioxyde de soufre respectent les valeurs réglementaires citées au point précédent sur le territoire du plan, de sorte que leur réduction ne constitue pas un enjeu particulier. Le PPA3 intègre cependant, et conformément à l'article L. 222-9 du code de l'environnement, l'objectif fixé par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) en la matière, à savoir une réduction des concentrations en dioxyde de soufre de 66% par rapport à 2005 à atteindre entre 2025 et 2029, et fixe même un objectif plus important, tendant à une diminution de 77% de cette concentration à atteindre dès 2027. Cet objectif a vocation à être atteint grâce à la mise en œuvre des actions RT1.1, RT1.2, RT1.3 et RT1.4 précédemment examinées. En l'absence d'élément particulier invoqué s'agissant de la réalisation de l'objectif fixé en matière de dioxyde de soufre, il y a lieu d'écarter le moyen tiré de ce que ces actions seraient insuffisantes pour les mêmes motifs qu'exposé au point 19, et ce d'autant que les modélisations réalisées concluent à ce que cet objectif sera non seulement atteint, mais même dépassé.

Sur la réduction des concentrations en ammoniac :

22. L'ammoniac, qui n'est soumis à aucune norme de qualité de l'air en application de l'article R. 221-1 du code de l'environnement, est en revanche régi par un objectif national défini par le PREPA, tendant à une réduction de 8% de ses émissions par rapport à 2005 à atteindre entre 2025 et 2029. Le PPA litigieux fixe un objectif plus contraignant en la matière, à savoir une réduction de 11% des émissions d'ammoniac à réaliser dès 2027, alors que le PREPA fixé à 2030 la réalisation de cet objectif. L'accomplissement de cet objectif dépend principalement des actions RT1.1, RT1.2, RT1.3 et RT1.4, dont il a été dit au point 19 qu'elles ne sauraient être considérées comme imprécises ou manifestement insuffisantes, et de l'action A1.1, qui vise à améliorer les connaissances, former et sensibiliser les acteurs du secteur agricole, lequel représente 96% des émissions d'ammoniac du territoire. L'action A1.1, eu égard à son objet, a vocation à être mise en œuvre via des outils de communication et de formation qui, s'ils sont dépourvus d'effet contraignant, ne peuvent être considérés comme inefficaces et ne peuvent être regardés comme manifestement insusceptibles de permettre la réalisation de l'objectif fixé par le PPA en matière de réduction des concentrations en ammoniac. Par ailleurs, la circonstance que

les modélisations concluent à une réduction de 6% des niveaux d'ammoniac en 2027, soit en-deçà des objectifs fixés par le PPA et par le PREPA pour la période 2025-2029, n'entraîne pas d'illégalité du plan litigieux, l'autorité préfectorale n'étant pas soumise à une obligation de résultat en la matière.

Sur la réduction des concentrations en composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) :

23. Le PPA3 fixe un objectif de réduction des concentrations en COVNM de -52%, soit l'objectif défini par le PREPA pour la période suivant 2030, à réaliser dès 2027. Cet objectif a vocation à être atteint par la mise en œuvre de cinq actions, dont les actions RT1.1 à RT1.4 précédemment examinées. Pour les mêmes motifs qu'exposé au point 19, ces actions ne peuvent être regardées comme insuffisantes ou imprécises. L'objectif susvisé repose également sur l'action RT2.1, qui vise à sensibiliser le grand public et les acheteurs publics aux émissions des solvants, peintures et autres produits d'entretien, lesquelles représentent près de 40% de l'ensemble des émissions émanant du secteur tertiaire. La circonstance que cette action se traduise principalement par une campagne de communication et par l'introduction de clauses dans les contrats de marchés publics, sans effet contraignant, n'est pas de nature à considérer qu'elle serait manifestement insuffisante à la réalisation de l'objectif fixé par le PPA3.

S'agissant des polluants dont les niveaux d'émissions sont conformes aux seuils réglementaires :

24. Contrairement à ce que font valoir les requérants, les dispositions de l'article R. 222-14 du code de l'environnement n'imposaient pas au plan litigieux de prévoir des mesures préventives s'agissant des polluants dont les niveaux de concentration relevés sont conformes aux normes de qualité de l'air fixées à l'article R. 221-1 du même code, et ce alors qu'il n'est ni allégué ni établi qu'existerait un risque avéré de dépassement de ces seuils pour les polluants en question sur le territoire du PPA. Le moyen soulevé sur ce point doit donc être écarté.

25. Il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête n° 2304530 est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association Respire – Association nationale pour l'amélioration de la qualité de l'air, première dénommée dans la requête, et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Copie en sera adressée à la préfète de la Loire.

Délibéré après l'audience du 10 février 2026, à laquelle siégeaient :
M. Drouet, président,
Mme Viotti, première conseillère,
Mme Lahmar, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 mars 2026.

La rapporteure,

Le président,

L. Lahmar

H. Drouet

La greffière,

A. Villain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Une greffière,