

5 La gestion raisonnée du risque pollution de l'air, à l'aune du principe de précaution

Prémices de l'amorce d'une culture cohérente du risque sanitaire ou d'une crise environnementale sanitaire majeure ?



Laure SINGLA,
docteur en droit,
International sustainable Ombudsman,
médiateur près la CA de Montpellier et la CAA de Marseille

Quand les générations futures posent l'urgence d'un autre mode de gouvernance des ressources naturelles vitales, on leur répond que la protection de l'environnement reste un des principaux objectifs du droit international de l'environnement. A la question de savoir si cette protection se fait au bénéfice des États, de l'Homme ou de la Nature, on répond, en créant au nom des principes de précaution et de protection générale de la santé et de l'environnement une véritable obligation générale de sécurité environnementale, enjeu public. La pollution de l'air appartient à ces enjeux, parce qu'elle touche une ressource naturelle vitale, et qu'il convient de réfléchir à de nouveaux modes d'actions, sur le plan international comme national.

1 - Lorsque les municipalités et les habitants de Fos-sur-Mer, Saint-Martin-de-Crau et Mouriès ont accepté de participer entre septembre et novembre 2016 à une étude portant sur leur exposition éventuelle à des polluants atmosphériques de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, une des plus grandes zones industrielles d'Europe, ils n'auraient jamais sans doute imaginé être victimes d'un risque sanitaire majeur. Et pourtant, le rapport d'étude Index¹ menée par l'Institut écocitoyen pour la connaissance des Pollutions conclut à « une surimprégnation de la population de Fos-sur-Mer en certains polluants. ». Même si l'étude se veut très rassurante, force est de constater que ce rapport qui n'a pas englobé les milieux endémiques locaux, constitue en matière de pollution de l'air, et plus généralement, en matière d'impact environnemental des polluants sur les êtres vivants, une vraie réflexion sur la nécessité ou pas de renforcer la gestion du risque pollution de l'air à l'aune du principe de précaution (C. *envir.*, art. L. 110-1, II, 1°).

L'important est de savoir comment va-t-on utiliser en pratique cette étude, véritable expertise privée environnementale, tant dans sa rigueur que par les accréditations administratives qu'elle a suscitées. Se posent alors deux questions très techniques : l'interprétation de ces données et leur recevabilité sur le plan juridique et sa finalité auprès des ministères des Solidarités et de la Santé, de la Transition écologique et solidaire : vont-ils se limiter à lancer des campagnes d'information et de sensibilisation sur les dépistages sur les cancers ? Demander d'autres études en complément ? Combien de temps cela va-t-il prendre ? Est-ce que cela va changer le quotidien de cette population contaminée dont la grande majorité ne pourra pas déménager ? Vont-ils au contraire être innovants en posant ensemble en termes de sécurité environnementale la problématique sous forme d'un Grenelle III des risques sanitaires

1. Étude INDEX, Étude d'imprégnation de la population aux polluants atmosphériques de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, Rapp. d'étude 2018, IECF.

du XXI^e et des impacts directs et indirects sur les êtres vivants et leurs milieux ?

Il s'agit d'une vérité sanitaire environnementale d'ampleur nationale et internationale où les acteurs publics ont toute leur place et doivent réfléchir autrement avec la société civile afin de trouver des solutions cohérentes et pérennes. Au-delà de cette étude de la pollution de l'air extérieur, se pose la problématique générale de la pollution de l'air, extérieur comme intérieur, par des particules fines. Elle n'en est qu'à ses balbutiements. D'abord, car nul n'est à l'abri d'une telle exposition, quelle que soit la zone sur laquelle il se trouve, quels que soient son âge et son sexe. Ensuite, parce que l'impact multiple de ces expositions mène à des problématiques juridiques transversales, en termes de responsabilité, d'assurance, et de préjudices physiques, moraux et financiers à moyen et long terme.

Pour autant, à fins de pondérer ceux qui pointent déjà leur vision d'un renforcement trop fort du principe de précaution, il s'agit de s'interroger sur un consensus cohérent pour trouver un juste milieu entre une vérité qui dérange et des propositions trop onéreuses, complexes et inapplicables dans la pratique industrielle actuelle. Ceci afin de ne pas porter atteinte à la Charte de l'environnement et au principe de précaution. La question est d'autant plus d'actualité au regard du projet de loi constitutionnelle en cours pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace. On évoque ainsi le fait de savoir s'il existerait des prémices annoncées d'une gestion raisonnée du risque sanitaire, au sens de responsable, transversale, cohérente et adaptée ou si l'on doit craindre une crise environnementale sanitaire majeure au XXI^e siècle, sur le plan national comme international, les pouvoirs politiques n'étant pas suffisamment « réactifs » en temps réel.

Pour y répondre, deux problématiques se posent. La première repose sur la potentialité de qualifier autrement le risque sanitaire encouru sur la ressource naturelle air, vitale. La seconde repose sur la potentialité des acteurs à réagir autrement face à ce risque.

1. Plaidoyer pour qualifier autrement le risque encouru à l'aune du principe de précaution

2 - Le principe de précaution est issu des pratiques usuelles ancestrales visant avec sagesse à prémunir les Hommes contre les conséquences de leurs actes. Le principe, issu de la doctrine allemande des années 1977-1979 (« *Vorsorgeprinzip* »), est devenu une véritable norme juridique internationale, en étant d'abord reconnu juridiquement dans la conférence internationale sur la Mer du Nord² avant d'être inscrit dans l'article 15 de la déclaration de Rio³. En droit européen, l'article 174-2 du traité de Maastricht du 7 février 1992, précédemment introduit dans le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, retient le principe qui, depuis lors, a servi en matière de santé publique⁴, notamment dans le domaine des OGM avec la directive CE du 12 mars 2001 (art. 1 et 4) par laquelle le principe de précaution devient un principe transposé du protocole de Carthagène sur la biodiversité⁵. Le principe permet ainsi de déroger aux principes de libre circulation des marchandises ou liberté du commerce et de l'industrie au nom d'un intérêt général « supérieur » environnemental et de santé publique.

En droit interne, la loi Barnier⁶ a introduit ce principe à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Il a depuis lors valeur législative⁷ et constitutionnelle⁸ au titre de l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la charte de l'environnement⁹. Pour autant, le Conseil constitutionnel ne considère pas que le principe de précaution serait une norme constitutionnelle¹⁰. Mais force est de constater que le principe est devenu une « procédure » de précaution en instituant une évaluation des risques plus importante et sert ainsi le principe d'un droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé pour les générations futures défini à l'article 1 de ladite charte.

Aussi, pour penser en termes de gestion raisonnée du risque environnemental, au sens de responsable et transversale, il convient de penser transversalement en terme juridique, technique et économique. Au nom du principe de précaution.

Pour ce faire, il convient de poser les règles simples d'un management du risque raisonné : identifier, expertiser, définir la nature juridique du risque sanitaire environnemental, sa portée, au regard des seuils actuels, compte tenu des dispositions du droit international et interne et ses répercussions sur le plan civil, pénal et administratif. Cet autre mode de raisonnement est donc beaucoup plus responsable que l'actuel mais les résistances à son application restent nombreuses.

A. - La nécessité de qualifier transversalement le risque sanitaire encouru

3 - Au-delà de cette étude, se pose la question de savoir si à l'heure actuelle, l'État Français est en mesure d'accepter de reconnaître qu'il n'est qu'aux prémices d'une culture du risque fragile qui cherche ses repères, qu'il ne mesure pas encore suffisamment le caractère transversal d'un tel dommage, et qu'il va devoir accé-

lérer ses réflexions afin d'éviter tout simplement des litiges. Force est de constater en 2018 que le discours de l'État reste discret sur ces questions et qu'une approche transversale des services de l'État s'impose embryonnaire.

1° Le constat d'une insuffisance de transversalité publique

4 - Le site officiel du ministère de la Santé et des Solidarités français définit le risque sanitaire comme « un risque immédiat ou à long terme représentant une menace directe pour la santé des populations nécessitant une réponse adaptée du système de santé. Parmi ces risques, on recense notamment les risques infectieux pouvant entraîner une contamination de la population (Ébola, pandémie grippale...) »¹¹. Le ministère évoque le risque sanitaire lié à la pollution de l'air extérieur en édulant délicatement celle de l'air intérieur, qui touche pourtant tous les milieux clos (transports, bâtiments publics et privés). Il reste très évasif sur les mesures proportionnées actuelles.

A contrario, le ministère de la Transition écologique et solidaire définit sur son site Internet la pollution de l'air comme « la modification de la composition de l'air par des polluants nuisibles à la santé et à l'environnement. Ces polluants proviennent des activités humaines ou de la nature ». On retient ensuite que cette pollution n'est due qu'à des oxydes d'azote (Nox), particules PM10 et PM2,5, et à l'ozone (O3). Qu'elle se retrouve que dans les secteurs d'activité des transports, résidentiel, agriculture et industrie. Et qu'il existe 2 catégories de polluants atmosphériques : les primaires, directement issus des sources de pollution. Et les secondaires, qui se forment par transformation chimique des polluants primaires dans l'air¹². Le site évoque les 11 politiques publiques menées et la situation précontentieuse actuelle relative aux particules fines et aux oxydes d'azote avec la Commission européenne pour non-respect de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant. Le risque sanitaire lié à la pollution de l'air intérieur porte sur les problématiques de l'inhalation de plomb, et l'air intérieur des bâtiments ou Etablissements Revenant du Public (ERP). En ce sens, le ministère détiendrait une approche plus transversale de la problématique risque sanitaire lié à la pollution de l'air. Mais n'est évoqué que le décret n° 2011-1727 du 2 décembre 2011 relatif aux valeurs-guides pour l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène. Ne sont pas évoquées toutes les problématiques liées aux airs intérieurs conditionnés dans les ERP terrestres et mobiles (ferroviaires et aériens). La référence juridique reste très pauvre car ne sont pas évoquées les dispositions de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 ni celles du droit de l'environnement, de la santé publique, du travail. Et leurs répercussions sur le plan civil, pénal, administratif.

D'autre part, quand on lit la stratégie nationale de santé 2018-2022 (SNS), s'appuyant sur le rapport de septembre 2017 du Haut Conseil de la santé publique¹³, véritable socle de la politique menée par le Gouvernement en matière de santé pour les 5 prochaines années, on s'aperçoit qu'aucune stratégie en termes de mesures de lutte n'est clairement définie et que le document se limite à lister les recommandations générales de réduction des risques et renvoie la lutte à d'autres politiques publiques nationales ou locales. En précisant que l'ensemble sera à appliquer dans « les prochaines années ». Pourtant, le rapport du Haut Conseil sur lequel s'est basée la stratégie, évoque page 34 les risques sanitaires liés à l'exposition aux polluants et aux toxiques, qu'il qualifie de « menace » potentielle. La menace revêt sur le plan pénal une connotation particulière. Il précise en effet : « Une des cinq précoc-

2. Décl. 25 nov. 1987

3. Décl. Rio, 14 juin 1992 art. 15.

4. CJCE, 23 sept. 2003, aff C-192/01, Comm. c/ Danemark : JurisData n° 2003-400031 ; Rec. CJCE 2003, I-p. 9693. – TPICE, 11 sept. 2002, n° T-13/99, Pfizer Animal Health SA c/ conseil. – CJCE, 7 sept. 2004, aff C-127/02, pt 44.

5. Protoc. Carthagène, 28 janv. 2000, art. 1 et 10-6 sur la Biodiversité.

6. L. n° 95-101, 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement : JO 3 févr. 1995, p. 1840.

7. CE, 1^{er} oct. 2001, n° 225008, 225820, Assoc. greenpeace France et coordination rurale Union nationale : JurisData n° 2001-063365. – TA Marseille, 9 mars 2004, Sté orange France. – CE, 28 juin 1999, Assoc. intercommunale Morbihan.

8. Cons. const., 19 juin. 2008, n° 2008-564 DC : JurisData n° 2008-010652.

9. CE, 6 avr. 2006, n° 283103, LPO : JurisData n° 2006-070107.

10. Cons. const., 28 mai 2014, n° 2014-694 DC.

11. www.gouvernement.fr/risques/risques-sanitaires.

12. Journal de l'exposition qualité de l'air, Mieux respirer, c'est ça l'idée ! (pdf – 1.05 Mo)

13. Stratégie Nationale de Santé, Contribution du Haut Conseil de la santé publique, sept. 2017, 189 p.

cupations majeures de santé publique reconnue par la loi de santé publique du 9 août 2004, reprise dans la loi de modernisation de notre système de santé de 2016, concerne l'impact des pollutions environnementales. L'article L. 1411. 1 rappelle que la politique de santé comprend : « 1° La surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et l'identification de ses principaux déterminants, notamment ceux liés aux conditions de vie et de travail. L'identification de ces déterminants s'appuie sur le concept d'exposition, entendu comme l'intégration sur la vie entière de l'ensemble des expositions qui peuvent influencer la santé humaine. 2° La promotion de la santé dans tous les milieux de vie, notamment dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, et la réduction des risques pour la santé liés à l'alimentation, à des facteurs environnementaux et aux conditions de vie susceptibles de l'altérer. ». Le rapport évoque les impacts des expositions environnementales sur la santé seulement à la pollution extérieure (atmosphérique) en se basant sur une étude de 2016¹⁴ et parle du coût de la pollution de l'air, extérieur et intérieur, évalué dans un rapport du Sénat du 15 juillet 2015¹⁵. Le rapport précise que ce coût pourrait être évité en « diminuant les dépenses de santé, l'absentéisme, et les coûts associés à la perte de bien-être, de qualité et d'espérance de vie ». Le rapport du Haut Conseil reconnaît ainsi l'existence d'un préjudice de perte de « bien-être, de qualité et d'espérance de vie », qui curieusement n'est pas repris dans la stratégie 2018-2022. Il conviendrait donc de savoir si cela pourrait faire l'objet d'une prise de conscience nouvelle au sein des futurs plans et programmes régionaux de santé définis par les agences régionales de santé (ARS).

2° Le constat d'une interprétation judiciaire transversale

5 - Contrairement à l'interprétation ministérielle actuelle, le constat d'une interprétation judiciaire transversale est établi. La Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 évoque très clairement des droits et devoirs très explicites pour les individus aux articles 1, 2, 3, 4, 7, 8. S'agissant des autorités publiques, la Charte stipule un devoir de promotion et de conciliation des politiques publiques (art. 6) et un concours par la recherche et l'innovation à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement (art. 9). La Charte s'est voulue inspirante pour permettre à la France de montrer le chemin sur le plan européen et international. Le juge civil français a reconnu dès 1982¹⁶ la réparation du dommage environnemental¹⁷ et l'obligation générale de réparation a été posée sur l'évaluation des désordres actuels et à venir pour les générations futures, liée ou non à un vice caché ou à un dol¹⁸. Le juge administratif français reste précurseur s'agissant de la protec-

tion des milieux endémiques depuis 30 ans¹⁹ en retenant la notion de dommage et de réparation et a élargi son champ à la destruction d'espèces nuisibles²⁰. Il a reconnu le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, au titre de l'article 1 de la Charte de l'environnement²¹, ainsi que la garantie du principe de prévention et précaution au titre des articles 2²², 3²³, 5²⁴, 6²⁵, 7²⁶ de la Charte de l'environnement.

Il a rendu une interprétation judiciaire administrative de cette dernière²⁷ en s'inspirant des sources transnationales, européennes et internationales du droit de l'environnement. Le Conseil d'État affirme ainsi que le juge administratif peut apprécier directement la conformité du texte réglementaire au regard de la charte. Mieux, il exerce sur ce point un contrôle normal. Mais il a montré ses limites en appréciant le respect des principes constitutionnels avec une méthode corollaire à celle de la théorie du bilan, en prenant en compte l'incertitude scientifique. C'est pourquoi le Conseil d'État permet que l'article 5 de la charte soit invoqué. Mais dans un second temps, le Conseil s'interroge sur l'opportunité de seuils générant des risques « hors de proportion [...] avec les bénéfices attendus d'une telle mesure ».

S'agissant de la pollution de l'air, le juge administratif a enjoint au nom du principe de précaution, en 2017 au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites au plus tard au 31 mars 2018²⁸. Il rejoint ainsi la jurisprudence européenne de la Cour de justice de l'Union européenne qui avait précédemment précisé la portée des obligations fixées par la directive 2008/50/CE²⁹.

Ces simples constats démontrent que le juge national comme européen restent très attentifs à cette problématique et qu'il conviendrait aux autorités publiques d'être plus réactives en repensant transversalement le risque sanitaire environnemental, issu de la pollution de l'air, extérieur comme intérieur.

14. N. Künzli, L. Perez, Rapp. R. Qualité de l'air et santé [Internet]. European Respiratory Society, 2010 sept, disponible sur : www.erscongress2011.org/publications/air-quality-and-health.html.

15. Rapp. fait au nom de la commission d'enquête (1) sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, Président M. Jean-François Husson, rapporteur M^{me} Leila Aïchi, Sénateurs, t. I : Rapp. - t. II : Procès-verbaux des auditions

16. Cass. 1^{re} civ., 16 nov. 1982 : Bull. civ. I, n° 331 ; Rev. jur. env. 1984, p. 225, note J.-C. Hallouin. - TGI Bastia, 4 juill. 1985, in La réparation du dommage au milieu écologique marin à travers deux expériences judiciaires : Montedison et Amoco Cadiz : Gaz. Pal. juill.-août 1992, doct. p. 582.

17. TI Dax, 12 sept. 2006, Sepanso c/ M. Cousseau. - TGI Bastia, 4 juill. 1985. - TGI Draguignan, 3 mars 2003, n° 00/002296. - TGI Digne-les-Bains, 26 févr. 2004, n° 163/04. - TGI Périgueux, 4 oct. 2005, n° 04/02226. - TGI Marmande, 25 janv. 2007, n° 05/001848. - CA Rennes, 28 juin 1991, n° 96091. - CA Rennes, 5 juill. 1996, n° 95/01694. - CA Rennes, 30 avr. 1997. - CA Rennes, 27 mars 1998, n° 97/00224. - CA Rennes, 26 oct. 2006, n° 06/00757. - CA Rennes, 23 mars 2006, n° 05/01913. - CA Rennes, 18 avr. 2006, n° 05/01063 : JurisData n° 2006-305351. - CA Pau, 4 déc. 2003, n° 03/00399. - CA Pau, 1^{er} mars 2007, n° 06/00750. - CA Pau, 17 mars 2005, n° 00/400632. - CA Bordeaux, 15 févr. 2005, n° 04/00578. - CA Bordeaux, 13 janv. 2006, n° 04/00047. - CA Aix-en-Provence, 21 mars 2005, n° 534/M/2005. - CA Aix-en-Provence, 13 mars 2006, n° 428/M/2006. - CA Aix-en-Provence, 25 juill. 2006. - Cass. soc., 26 avr. 2007, n° 05-45.624 : JurisData n° 2007-038617. - Cass. soc., 2 mai 2000, n° 98-40.755 : JurisData n° 2000-001891.

18. Cass. 3^e civ., 8 juin 2006, n° 04-19.069, Total : JurisData n° 2006-034017. - Cass. 3^e civ., 25 mai 2011, n° 09-16.677, SCI Erika : JurisData n° 2011-009899.

19. CE, 27 févr. 1981, n° 18561 et a, Synd. des naturalistes de France et a. - CE, 13 juill. 2006, n° 281812, Féd. nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs : JurisData n° 2006-070541. - CE, 11 févr. 2015, n° 370599, Collectif des éleveurs de la région des Causses de la Lozère et leur environnement-Cercle : JurisData n° 2015-002750. - CE, 8 déc. 2000, n° 204756, Cne Breil-sur-Roya : JurisData n° 2000-061395. - CE, sect., 23 mars 2012, n° 337144, Cne Hures-la-Prade : JurisData n° 2012-005136. - CE, 23 déc. 2011, n° 345350 et a., Assoc. France Nature Environnement et a. : JurisData n° 2011-029083. - CE, ass., 12 juill. 2013, n° 344522, Féd. nationale de la pêche en France : JurisData n° 2013-014603. - CE, 29 oct. 2013, n° 360085 et a., Assoc. Les amis de la rade et des calanques et a. : JurisData n° 2013-024423. - CE, 25 juin 2014, n° 366007, Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction : JurisData n° 2014-014878.

20. CE, 30 juill. 2014, n° 363266 et a., Assoc. pour la protection des animaux sauvages et a. : JurisData n° 2014-018737.

21. CE, 26 févr. 2014, n° 351514, Assoc. Ban Asbestos France et a. : JurisData n° 2014-003283

22. CE, 19 juin 2006, n° 282456, Assoc. eau et rivière de Bretagne : JurisData n° 2006-070333.

23. CE, 12 juill. 2013, n° 344522, Féd. nationale de la pêche en France : JurisData n° 2013-014603.

24. CE, 19 juill. 2010, n° 328687, Assoc. du quartier « Les Hauts de Choiseul » : JurisData n° 2010-012229. - CE, 12 avr. 2013, n° 342409 et a., Assoc. coordination interrégionale Stop THT et a. : JurisData n° 2013-006762

25. CE, ass., 28 mai 1971, n° 78687, Min. Équipement et Logement c/ Féd. de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est » : Lebon, p. 409. - CE, 16 avr. 2010, n° 320667, Assoc. Alcaly et a. : JurisData n° 2010-004131.

26. CE, 17 oct. 2013, n° 370481, Cne Illkirch-Graffenstaden : JurisData n° 2013-022820.

27. CE, 3 oct. 2008, n° 297931, Cne Annecy : JurisData n° 2008-074233.

28. CE, 6^e et 1^{re} ss-sect. réunies, 10 juin 2015, n° 369428 : JurisData n° 2015-014469. - CE, 12 juill. 2017, n° 394254, Assoc. Les Amis de la Terre France : JurisData n° 2017-014183.

29. CJUE, 19 nov. 2014, aff. C-404/13, ClientEarth : JurisData n° 2014-031545.

B. - La nécessité de repenser transversalement l'identification du risque sanitaire environnemental

6 - Si la loi Barnier³⁰ a instauré voilà plus de 23 ans en matière de risques naturels et technologiques deux outils juridiquement opposables que sont les PPRN et PPR, comment se pose aujourd'hui la problématique de l'appréciation *in concreto* et *in abstracto* des dommages et des risques environnementaux, en matière sanitaire et notamment en cas de pollution de l'air ? Pourquoi ne pas s'inspirer de la loi Barnier pour créer sur le plan sanitaire, pour chaque domaine d'activité, un Plan de Prévention des Risques Sanitaires (PPRS) ? Car la connaissance des risques réels encourus reste aléatoire et fragile au vu des données techniques, et des contraintes sur le terrain. La France n'est malheureusement pas la seule dans ce cas. Par contre, elle dispose d'un grand nombre d'acteurs publics et privés en capacité de mutualiser leurs connaissances. Resta à savoir si la volonté d'agir est présente.

1° Vouloir pour pouvoir

7 - Revenons à l'étude Index présentée en introduction. L'objectif de l'étude était de « déterminer les niveaux d'imprégnation des habitants de la ville, de les comparer à une zone témoin (Saint-Martin-de-Crau/Mouriès) et d'étudier les facteurs d'exposition à ces polluants. ». Elle a porté sur 138 personnes, dont 80 en zone exposée (Fos-sur-Mer) et 58 en zone témoin (Saint-Martin-de-Crau). Elle est concentrée sur la recherche de polluants pour en conclure que cette population riveraine serait « imprégnée de trois polluants spécifiques, typiques des émissions industrielles...[...] le plomb, le furane et le benzène... » pouvant être des métaux, des hydrocarbures aromatiques polycycliques, du benzène, des PCB, ainsi que quelques 17 dioxines/furanes fortement toxiques. S'agissant des outils de mesures utilisés, ont été utilisés des échantillons d'urine pour l'ensemble des métaux (à l'exception du plomb), du benzène et des HAP. La présence de plomb a fait l'objet de prélèvements sanguins, et celle des PCB et dioxines dans le sérum. Cette étude a conclu que même si les dépassements de seuils réglementaires ne sont pas atteints, il y a bien des expositions permanentes, et qu'on ne connaît pas les conséquences à long terme. Peut-être y aura-t-il une réponse en 2019, par une autre étude menée par Santé publique France, portant sur des périodes d'analyse proches de celle de l'étude Index. Mais en tout état de cause, cette étude présente l'avantage de démontrer qu'il n'a pas été lancé entre la fin des années 70 et ce jour d'étude épidémiologique conséquente, alors que les problématiques de pollution de l'air sont connues depuis 1952³¹. Pour aller plus loin dans l'histoire, on doit les premiers écrits au chroniqueur britannique John Evelyn en 1667 dans son tract « *Fumifugium or The Inconvenience of the Air and Smoke of London Dissipated* »³² qui décrit l'état de l'air de Londres dû aux particules de chaux et de marbre « Alors que l'air est pur et serein dans tous les autres lieux, il est ici éclipsé par de tels nuages de soufre que le soleil lui-même, qui éclaire partout ailleurs, est à peine capable de le pénétrer et de le disperser... ». Quatre siècles et demi, malgré tout l'arsenal international et transnational présents, on reste insuffisamment actif.

Même constat pour le Sénat français³³, le rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air énonce le constat et le coût dans un tome I. Mais plus inté-

ressant, il précise dans le tome II consacré aux procès-verbaux des auditions, que peu de gens lisent, les constats des experts auditionnés. Deux auditions méritent d'être soulignées.

La première est celle relative aux risques professionnels des salariés page 113. Les services concernés évoquent les difficultés actuelles à identifier et expertiser un risque sanitaire environnemental de l'air intérieur. Les analyses évoquées reposent sur l'exploitation des bases de données, qui prennent en compte les remboursements des prestations de santé aux prestataires de service ou aux assurés. *Quid* en 2018 ?

La seconde est celle relative aux risques dans le secteur des transports aériens. L'ancien directeur général de l'aviation civile, et d'autres services concernés évoquent les problématiques rencontrées à l'occasion de la combustion des hydrocarbures. Ils précisent le rôle de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI) et son importance avec le Gifas. Or, le sujet de la pollution de l'air intérieur dans les aéronefs, soulevé par la Fédération Américaine de l'Aviation (FAA) et l'OACI³⁴ n'était pas soulevé. La pertinence de cette audition reviendrait alors à proposer d'utiliser à nouveau l'ensemble du réseau évoqué (OACI, CAEP, ACI, IATA, ICCAIA, Corac, DGAC, ONERA) à des fins d'expertise de l'air intérieur. L'enjeu de santé publique n'en serait que renforcé.

2° Anticiper un futur droit opposable à respirer un air sain

8 - Il a été évoqué précédemment l'absence actuelle d'un PPRS, sur le plan national. Or, sur le plan alimentaire, a été mis en place un plan de maîtrise sanitaire (PMS) pour assurer l'hygiène et la sécurité alimentaire des productions par rapport aux dangers microbiologiques, physiques, chimiques et sans oublier le danger allergène. Pour obtenir l'agrément, il faut démontrer de bonnes pratiques d'hygiène ou des pré-requis obligatoires, un plan HACCP (Azard Analysis Critical Control Point ; analyse des risques et maîtrise des points critiques) validé et mis à jour régulièrement et un système de traçabilité. Pourquoi ne pas alors transposer ce même type de plan pour la pollution de l'air et par secteur d'activité ? Notamment à la pollution de l'air intérieur.

Si l'on prend la problématique de l'air intérieur, le rapport du Sénat de 2015 estimait que « Contrairement à la pollution de l'air extérieur, la conscience des dangers d'une pollution spécifique à l'air intérieur a été tardive, comme, par conséquent, la réglementation y afférant. Ce n'est qu'au début des années 2000 que les premières alertes sont données et que l'Anses a commencé en France à concentrer ses travaux sur l'évaluation des concentrations en polluants, l'aide à l'élaboration de « valeurs guides » de qualité de l'air intérieur ou encore sur l'évaluation du coût de cette pollution encore largement sous-estimée. L'OMS estime que 4,3 millions de personnes meurent prématurément de maladies imputables à la pollution de l'air intérieur, *largement liés*, à une exposition chronique aux polluants rejetés dans l'air intérieur ». Le rapport confirmait donc en 2015 que « La réglementation dans le domaine de la qualité de l'air intérieur repose aujourd'hui principalement sur deux engagements du Grenelle de l'environnement. ». S'agissant de la qualité de l'air intérieur dans les transports publics, *Quid* de « l'effet cocktail » des mélanges de polluants et ses impacts sur la santé humaine et animale ? Car il s'agit de parler du droit du vivant. L'air étant une ressource naturelle fragile, *Quid* sur la notion d'environnement sain, au sens de l'article 1 de la charte de l'environnement ? *Quid* encore sur la notion de rareté et

30. L. n° 95-101, 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, préc.

31. Incident du smog, Londres décembre 1952, source : BBC, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/2546563.stm

32. UK Clean Air Act (1956) : www.legislation.gov.uk/ukpga/1956/52/pdfs/ukpga_19560052_en.pdf

Smog de Londres : www.portfolio.mvm.ed.ac.uk/studentwebs/session4/27/greatsmog52.htm. – Fumifugium : www.cf.ac.uk/encap/skilton/nonfic/evelyn01.html. – Texte de Fumifugium : www.archive.org/stream/fumifugium00eveluoft/fumifugium00eveluoft_djvu.txt (NB : en anglais du 17^e siècle !)

33. V. note n° 16.

34. Circ. 344 de l'OACI « Orientation sur les pratiques éducatives, de formation et de compte rendu concernant les émanations ». – Note de travail A37WP/230TE/133 du 16 sept. 2010. – Rapp. Airbus_Cabin Odors Smell in cabin, 16 mai 2012. – Rapp. accident BEA, 28 juill. 2013. – Rapp. Airbus, aout 2013. – Information de service Airbus, 7 nov. 2013. – Safety Recommendations n° 07/2014 et 08/2014. – Airbus aircraft Cabin Bleed Air Contaminants rapport 1^{er} nov. 2015. – Procedure Maintenance Airbus 1^{er} nov. 2015. – FAA Aircraft Cabin Bleed Air Contaminants, A Review nov. 2015 : Bulletin d'alerte (SAFO) de la FAA, 26 mars 2018.

de fragilité d'une ressource naturelle vitale, en l'espèce l'air que nous respirons tous ? Car le juge retient désormais la gravité du risque grave et sérieux de pollution accidentelle, et d'atteinte à la santé des salariés et passagers établi, lien de causalité établi³⁵.

Force est de constater qu'en 2019, 4 ans après le rapport sénatorial, il n'existe pas à l'heure actuelle de PPRS, ni plan de maîtrise sanitaire (PMS) pour la qualité de l'air extérieur comme intérieur. Ainsi aucune démarche « qualité de l'air » ne peut être explicitée par les transporteurs vis à vis de leurs salariés comme des usagers. Est-ce à croire qu'un droit opposable à respirer un air sain est en train d'éclorre ou peut-on envisager avec effroi d'avoir un jour des accès « VIP » à une ressource naturelle essentielle pour l'instant gratuite ?

L'évaluation des impacts sanitaires risque fort de déplaire. Le rapport du Sénat pointait ainsi en 2015 le coût des évaluations d'impact sanitaires (EIS) et que la pollution de l'air extérieur génère des risques sanitaires estimés à minima à 3 milliards d'euros par an pour la France et de 20 milliards d'euros par an pour l'Europe. Et des risques non sanitaires estimés à plus de 4,3 milliards d'euros par an pour la France.

S'agissant de la qualité de l'air intérieur dans les transports publics, *Quid* du coût et des typologies de risques ? Si on retient la même dichotomie, combien va coûter aux Français le risque sanitaire, et ceux limitrophes ? Parce que les salariés comme les usagers des transports ferroviaires ou aériens, restent profanes en terme juridique aux yeux du législateur sur les dangers potentiels qu'ils pourraient encourir sans le savoir. On est alors en droit de se demander pourquoi les autorités sanitaires internationales et nationales restent si discrètes et aussi peu réactives sur ces problématiques, de santé publique.

La difficulté réside également pour le secteur du bâtiment, avec les nouvelles réglementations RT2012 et 2018. L'air intérieur est-il sain à l'intérieur de ces bâtiments publics ? On ne s'est interrogé seulement pour certains ERP recevant un public fragile³⁶, mais *Quid* de tous les autres ? Comment va-t-on gérer toutes ces probabilités de litiges futurs si le dialogue autour de ces problématiques n'est pas établi ?

2. Plaidoyer pour gérer autrement le risque encouru à l'aune du principe de précaution

9 - Pour rappel, les principes fondateurs environnementaux en droit international de l'environnement demeurent au nombre de huit : les principes d'utilisation non dommageable du territoire ; les principes de solidarité et de coopération ; le principe de développement durable ; le principe des responsabilités communes mais différenciées ; le principe de prévention des dommages ; le principe de précaution ; le principe du pollueur-payeur et enfin le principe de participation publique.

Ils sont retranscrits en droit interne par le législateur mais force est de constater qu'ils ne sont pas toujours pris en compte, ou qu'ils sont mal analysés. Le droit international de l'environnement rentre ainsi dans ce processus de pacification car il contribue au renforcement de la sécurité juridique mondiale tout en participant à une autre vision de la souveraineté étatique. Les facteurs conjoncturels et structurels d'après-guerre ont permis l'émergence progressive d'une certaine vision de la souveraineté étatique, liée à la généralisation des états démocratiques libéraux. Cette appétence à la

démocratie s'est doublée d'une appétence à la stratégie sécuritaire. Mais chacun voit la stratégie sécuritaire comme un moyen possible de minimiser ou pas le risque. Ainsi le choix de gouvernance environnementale réelle inter et intra entreprises n'est pas neutre car il préfigure une organisation raisonnée, au sens de responsable, basée sur le dialogue, la concertation, la fermeté avec pour clé de voûte une responsabilité à la fois personnelle et collective. *A contrario*, il dissimule une politique de « *greenwashing* » où le profit prend le dessus sur la qualité de la prestation rendue. Ce qui reste dangereux en termes de management des risques environnementaux à moyen terme.

Alors il convient de résister autrement pour renforcer la sécurité environnementale sanitaire au nom du principe de solidarité environnementale, car la force des habitudes et les enjeux économiques restent un défi de taille qu'on ne peut soulever seul.

A. - L'émergence d'une résistance juridique nouvelle

10 - Rappelons qu'il existe deux types de critère d'appréciation *in concreto* et *in abstracto*. Aujourd'hui deux types de missions conventionnelles et judiciaires d'expert peuvent être demandées, à savoir une mission de consultation et une d'expertise environnementale. Pour chacune d'entre elles, l'expert est donc au préalable contraint de donner une définition du risque environnemental et le dommage qui en découle. Or cette dernière n'apparaît pas de manière explicite en droit interne.

1° Plaidoyer pour définir juridiquement le risque sanitaire environnemental

11 - Pour rappel, pour définir la notion de risque, certains se basent sur l'article 3 de la directive CEE 96-82 du 9 décembre 1996, énonçant que le risque est « *la probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées* », mais cette définition repose sur le doute probant d'un mécanisme donné, générateur d'un aléa danger variable, dans un environnement défini. Ce qui reste extrêmement confus dans la pratique juridique. La transcription en droit interne n'a pas unifié le caractère de la notion de risque dans tous les champs du droit³⁷.

D'autres se basent sur la norme ISO 31000 (management des risques), qui trouve sa source dans la définition posée par le Centre européen de normalisation comme étant une « non-conformité en qualité, d'une pollution en environnement, d'une défaillance d'un équipement, d'une intoxication ou d'une atteinte corporelle en matière de sécurité des personnes ». Une révision de l'ISO³⁸ a permis de faciliter les discussions entre professionnels des risques, tous secteurs confondus. Ainsi, la nouvelle définition abandonna la vision classique d'ingénierie, qui définissait le risque comme « la combinaison de probabilité d'événement et de sa conséquence », pour rendre les risques aux objectifs de l'organisation et le définir ainsi comme « l'effet de l'incertitude sur les objectifs ».

Si l'on ramène cette définition, sur le plan juridique, au plan sanitaire et à la pollution de l'air, comment définir alors juridiquement l'effet de l'incertitude sanitaire de la pollution de l'air extérieur comme intérieur et sur quels objectifs ? Sur quelle vérification de la maîtrise des vulnérabilités identifiées et potentielles va reposer l'expertise sanitaire ? Comment définir juridiquement la nature et le champ d'application d'un risque acceptable et inacceptable *a contrario* ? Existe-t-il alors des risques environnementaux objectifs acceptables et inacceptables, ou ces derniers sont-ils purement subjectifs ? Quels en seraient la limite ? Plus généralement existe-t-il alors une culture réelle du risque sanitaire à travers l'exemple

35. Cass. soc., 19 déc. 2012, n° 11-11.799 : *JurisData* n° 2012-030713.

36. D. n° 2015-1000, 17 août 2015 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public : JO 19 août 2015, p. 14456. – A. 1^{er} juin 2016, n° DEVP1415091A relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public : JO 5 juin 2016, texte n° 9. – A. 1^{er} juin 2016, n° DEVP1415098A relatif aux modalités de présentation du rapport d'évaluation des moyens d'aération : JO 5 juin 2016, texte n° 10.

37. Extrait de l'article la stratégie sécuritaire des risques environnementaux à l'aune du principe de sécurité juridique : un outil d'expertise faiseur de paix : *Énergé-Env.-Infrastr.* 2018

38. Guide 73 : 2009, management du risque, consultable en ligne sur le site <http://www.iso.org>

de la pollution de l'air, ou, parce qu'on ne met pas la discussion autour d'une table, va-t-on vers une crise environnementale sanitaire majeure au XXI^e siècle ?

La réponse repose ainsi sur la nécessité de limiter l'incertitude pour éviter les dommages. La notion de « modernité réflexive », basée sur la notion de risque « acceptable », est dénoncée par Olivier Clerc, professeur de droit à l'université de Corse. La notion juridique du risque par David Melloni, professeur de droit à l'université de Haute Alsace, retient une notion subjective³⁹ : en définissant le risque juridique comme la « rencontre entre un aléa et une vulnérabilité » qui dépendrait ainsi d'un événement extérieur, imprévisible et irrésistible, et de la rencontre des cultures managériales visant à gérer cet événement.

Le risque sanitaire découlant d'une pollution de l'air, intérieur comme extérieur, ne serait donc pas une incertitude juridique mais une probabilité, quantifiable juridiquement. Ramenée à la gestion du risque pollution de l'air, notamment intérieur, qui reste pour l'heure, un sujet discrètement débattu, comment alors apprécier et quantifier cette probabilité en juste équilibre entre la gestion managériale déterminée d'une entreprise et la protection de la société civile ?

Car pour un expert, un dommage environnemental peut être lié à un risque collectif, en amont mais surtout en aval, comme dans le cas des pollutions à grande échelle, et cette dernière notion n'est pas consacrée en droit.

Le risque de préjudice sanitaire renverse ainsi la preuve car il faudrait démontrer non pas que l'air répond à un critère qualitatif mais qu'il est exempt de risque d'un quelconque préjudice. Il conviendra alors de retenir les particules fines de substances chimiques présentes comme des matériaux, au même titre que l'amiante, et de les identifier comme un risque réel, et non potentiel, de préjudice sanitaire et donc générateur de dommage. La problématique ne repose donc pas simplement sur un rapport d'évaluation des moyens d'aération, et si la prise de conscience du risque est établie ou pas.

La doctrine a reconnu la notion de « droit des catastrophes », à la demande du professeur Lienhard, mais force est de constater qu'on ne parle pas de risques environnementaux collectifs mais bien de catastrophes environnementales. Et les modalités de réparation liées à ces dernières reposent sur la reconnaissance administrative de ces catastrophes, puis la mise en œuvre des assurances. Le débat remet au centre des politiques managériales du risque, l'État comme partenaire indispensable.

2° Plaidoyer pour renforcer transversalement les responsabilités latentes

12 - Le fondement du recours juridique à l'expertise juridique et scientifique environnementale pour établir les responsabilités se base sur deux critères.

Le premier critère, objectif, repose sur l'analyse des faits, l'appréciation des préjudices et l'établissement d'un lien de causalité entre les fautes et les dommages.

Le second critère, subjectif, repose sur l'établissement des responsabilités actuelles et à venir mais aussi sur l'estimation des mesures à prendre pour les dommages actuels.

L'intervention de l'expertise environnementale a été élargie dans le contentieux civil environnemental international depuis 2000 car elle permet d'apprécier avec justesse la responsabilité délictuelle de l'auteur du dommage. Cette appréciation, pour le cas de la France, repose sur l'évaluation *in concreto* des troubles de jouissance environnementaux et de leur réparation⁴⁰, sur l'identification du responsable⁴¹ l'appréciation de la faute commise⁴²,

l'appréciation des préjudices et du lien de causalité⁴³, l'estimation des mesures de réparation par équivalence⁴⁴, et enfin sur le respect de l'obligation d'information au titre des dispositions réglementaires⁴⁵.

S'agissant du risque pollution de l'air, ce dernier reste un risque à effet domino, c'est à dire transversal. Les responsabilités qui en découlent sont multiples : responsabilité environnementale pour manquement au principe de précaution, civile transversale pour manquement à l'information⁴⁶, pour manquement à l'obligation de sécurité et défaut d'usure normale d'un matériau (filtre à air, joints...), pénale pour mise en danger de la vie d'autrui, administrative pour responsabilité pour ou sans faute. Sans compter tous les contentieux du travail pour violation du principe de protection générale de la santé et de l'environnement (*CSP, art. L. 110*), de retrait face à l'exposition à matière dangereuse (*CSP, art. L. 1335*), de la directive-cadre du 12 juin 1989 sur la santé et la sécurité au travail et la directive 2009/148/CE du 30 novembre 1989 sur les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail. Ceux du droit de la consommation pour tromperies sur la qualité de l'air, aggravées par la dangerosité pour la santé de l'homme (*C. consom., art. L. 213-1 et L. 213-2*) et ceux de la sécurité sociale liés à la conscience de l'auteur du dommage qui avait connaissance du danger et n'a pas pris les mesures de sécurité qui s'imposaient.

Or, la vulnérabilité d'un être vivant au risque pollution de l'air se mesure à l'importance des conséquences des agressions subies par ce dernier. La vulnérabilité peut donc s'apprécier selon trois critères que sont le mode d'exposition, l'atteinte à la sécurité des personnes, la perturbation ou l'arrêt des pollutions constatées et les divers effets domino.

Ramené au champ de sa gestion, ces trois critères devraient être la base d'une approche nouvelle du risque pollution de l'air. Car pour parer à une sécurité juridique maximale, il est nécessaire de limiter l'incertitude pour éviter les dommages. Il conviendra de déterminer au regard de la politique managériale du risque, l'existence d'un risque pollution de l'air intérieur par une évaluation des modalités d'aération et la conscience volontaire ou pas de l'existence du risque encouru et ses conséquences.

Sur le plan international, Albane Geslin pense de façon générale que les accidents environnementaux à répétition depuis 30 ans « résonnent comme une litanie⁴⁷ » et cette « insécurité environnementale » conduit à la problématique de l'efficacité des États face à ces nouveaux risques. Cette insécurité peut être limitée par le renforcement des responsabilités, et la mise en avant d'une meilleure politique publique pour lutter contre le risque pollution.

Ainsi, concernant le coût du risque pollution de l'air, le rapport du Sénat précédemment évoqué a mis en avant l'argument, selon lequel toute lutte contre la pollution de l'air extérieur reste un investissement à moyen terme rentable en terme économique. À ce titre, il évoque s'agissant de l'air extérieur que l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) a mesuré les bénéfices sanitaires pour la France, associés à la baisse des émissions de polluants, en termes de mortalité et de morbidité. L'Institut conclut qu'à l'échéance 2030, le respect des nouveaux plafonds d'émission nationaux proposés dans le cadre de la révision de la

43. Cass. 3^e civ., 17 nov. 2010, n° 09-14.311, *Communauté urbaine de Strasbourg*.

44. Cass. 3^e civ., 16 mars 2010, n° 08-21.507.

45. CA Nîmes, 4 mars 2008, n° 06/00516, *SA Sitadis* : *JurisData* n° 2008-006633.

– CA Orléans, 6 janv. 2006, n° 05/00399, *GFR de Beauregard*.

46. Sur le plan international au principe 10 *Décl. Rio*, 14 juin 1992. – Sur le plan interne aux L. n° 78-17, 6 janv. 1978 portant sur l'informatique, aux fichiers et aux libertés : JO 7 janv. 1978, p. 227. – L. n° 78-753, 17 juill. 1978 sur accès à documents administratifs : JO 18 juill. 1978, p. 2851. – *Charte environnementale*, 2 mars 2005, art. 7 (principe d'information et de participation). – *C. envir.*, art. L. 110-1, II, 4^e.

47. A. Geslin, *États et sécurité environnementale, états de l'insécurité environnementale : de la recomposition normative des territoires à l'esquisse d'un droit de l'anthropocène*, collection études stratégiques internationales : Bruylant, 2012, 296 p., p. 87 à 105.

39. D. Melloni, *Qu'est qu'un risque collectif ?* : CERDACC EA 3992, document RISEO 2010-1, consultable sur le site : www.riseo.com

40. CA Paris, 28 janv. 2009, n° 07/20526, *Sté coopérative de commerçants*.

41. Cass. 3^e civ., 17 nov. 2004, n° 03-14.038, *Sté Dassault*.

42. CA Paris, 23 janv. 2008, n° 05/0034, *Sté Sidac*.

directive européenne relative aux plafonds nationaux d'émission induirait pour la France, des « bénéfices sanitaires annuels de l'ordre de 17,7 milliards d'euros, pour un coût des mesures de réduction estimé à 6,4 milliards d'euros par an, soit un gain annuel net de plus de 11 milliards d'euros ».

Ramené à la gestion de la pollution de l'air intérieur, il conviendrait alors de réfléchir de la même manière pour démontrer que les investissements pour la lutte contre la pollution de l'air intérieur peuvent représenter des bénéfices sanitaires. Sous réserve peut-être de réfléchir d'assortir cette démarche d'une obligation générale du risque sanitaire.

B. - Plaidoyer pour l'établissement d'une obligation générale du risque sanitaire

13 - La France a démontré dans les années 1990 qu'elle était résolument portée sur la cause environnementale. En matière de santé environnementale, les exemples de l'OGM et de l'amiante ont permis de mettre en lumière à partir de 1992⁴⁸ la consécration du principe de précaution devenu par le Conseil d'État en 2001 une source de légalité interne⁴⁹. Cela a démontré la nécessité de réinventer les modes opératoires en établissant une obligation générale du risque sanitaire environnemental pour les gestionnaires des systèmes de protection.

S'agissant de la gestion de l'air, la loi Laure⁵⁰ a élargi les champs géographiques et techniques des associations agréées de la surveillance de la qualité de l'air (AASQA) en étendant leur composition, en y admettant un quatrième collège d'experts et d'associations de protection, en plus du triumvirat État – collectivités locales – industriels émetteurs de pollution atmosphérique. Elle a aussi imposé l'instauration de systèmes de modélisation et de prévision de la pollution, ainsi qu'un système d'astreinte pour le personnel des AASQA. Enfin, elle a permis de renforcer le droit à l'information du public, en élargissant les obligations de l'État. Au travers de plans (Plan régional de la qualité de l'air – Plan de protection de l'atmosphère – Plan de déplacements urbains). Mais la loi Laure portait principalement sur la qualité de l'air extérieur.

S'agissant du risque pollution de l'air intérieur, pourquoi ne pas davantage anticiper aujourd'hui ? Par peur d'une « guerre de l'air » ou par choix économique ?

Certes un cadre juridique existe⁵¹, comme précédemment évoqué, mais il reste restreint et il n'existe pas pour autant de PPRS et de PMS en France, portant sur la problématique sanitaire de l'air intérieur dans les domaines des transports, et de tous les bâtiments publics. Pourtant, ce dernier présenterait l'avantage juridique d'être un document opposable qui poserait un cadre plus transversal. Car les dispositions actuelles restent disparates et mettent en lumière l'insuffisance de prise en compte des risques qu'on ne qualifie que « d'évidents », alors qu'il s'agit de véritables cas d'empoisonnement à l'air intérieur, ignorés du législateur.

1° Dialoguer pour mieux anticiper

14 - Les enjeux postérieurs liés à la gestion du risque pollution de l'air portent ainsi sur l'effectivité de la politique de prévention menée et sur la mise en œuvre des stratégies sécuritaires qui en découlent. Cette évidence juridique, qui élargirait le champ des responsabilités et encadrerait mieux les droits et devoirs de chaque acteur est pourtant restreinte voir difficile car il n'existe pas d'approche transversale comme précédemment évoqué et le risque est encore mal détecté voire même dissimulé. Son analyse propose en effet des réformes nécessaires mais difficiles en termes économiques car l'imbrication des enjeux reste complexe et l'on doit

impérativement s'intéresser aux mécanismes déclencheurs et à la répartition des responsabilités qui en découlent. Et l'autorité publique, avec ses outils de droit public, reste régulateur de ces débordements. Aussi, le Sénat concluait en 2015 que le coût de l'inaction peut se limiter en proposant 61 mesures dont la réévaluation de la loi Laure, l'organisation de la mutualisation des bases de données des différents régimes obligatoires et complémentaires de sécurité sociale en matière de santé publique, le renforcement de la recherche en santé environnementale sur les effets de la pollution de l'air sur la santé en toxicologie et aérobiologie, former les professionnels de santé à cette problématique, créer des assises nationales de la qualité de l'air.

S'agissant de la pollution de l'air intérieur, pourquoi ne pas dialoguer pour appliquer les propositions de la Haute Chambre :

- la proposition n° 16 évoque d'« Intégrer la qualité de l'air intérieur et extérieur dans les processus de formation initiale des professionnels... » ;
- la proposition n° 21 va plus loin car elle suggère d'« Enjoindre à l'AP-HP d'intégrer la problématique de la pollution de l'air en termes de santé publique ».
- la proposition n° 27 évoque de « Mettre en place des programmes de prévention des pathologies liées à la pollution de l'air portées par les régimes obligatoires et complémentaires d'assurance maladie et d'AT-MP. » ;
- les propositions n° 28 et 29 portent sur le fait de « Favoriser les études et les recherches médicales innovantes en matière de pollution de l'air et en épigénétique. » et de « Renforcer la coordination au plan tant national que régional des services de l'État en charge de l'air, du climat et de l'énergie. » ;
- la proposition n° 42 parle de « Créer une commission technique indépendante sur la fiabilité des filtres à particules. » ;
- la proposition n° 46 va dans le sens d'une obligation générale de sécurité sanitaire en suggérant de « Conditionner l'octroi et le maintien des certifications environnementales (ISO 14 000, ISO 26 000, Global Compact) à un contrôle indépendant » ;
- même chose pour la proposition n° 50 qui place les élus des CSE au cœur des problématiques car elle suggère de « Former les membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) aux problématiques liées à la pollution de l'air et prévoir une négociation obligatoire des partenaires sociaux dans l'entreprise pour l'élaboration d'un plan de déplacement d'entreprise ou, pour les entreprises d'un même site industriel, un plan de déplacement inter-entreprises sous l'autorité des préfets » ;
- enfin, la proposition n° 56 s'applique directement au domaine des transports en suggérant de « Rendre obligatoire l'affichage des polluants de l'air autres que le CO2 pour la vente de véhicules neufs et d'occasion et mettre en place un système de notation des véhicules en fonction du niveau de pollution qu'ils émettent selon leur type d'usage. »

2° Mutualiser pour responsabiliser

15 - Pour gérer avec cohérence la problématique de la pollution de l'air notamment intérieur, il convient de revoir la politique actuelle et de mutualiser les démarches et réflexions existantes. Car les politiques menées jusqu'alors, et une mauvaise connaissance du risque ont conduit à la survenance de nouveaux types de dommages. Il faut donc inventer de nouvelles stratégies avec des outils existants comme proposée et mieux coordonner les actions publiques qui sont désormais des impératifs absolus de santé environnementale, publique. Pour mieux prévenir les sanctions encourues, notamment la faute de négligence du risque par les acteurs publics, et au-delà une réflexion approfondie sur le rôle de chacun.

L'exemple de l'affaire de l'amiante a révélé, non pas l'absence d'un cadre juridique, mais plutôt, des pratiques à haut risque, génératrice d'insécurité juridique. Et un long processus judiciaire. Ainsi une gestion raisonnée du risque pollution de l'air, à l'aune du principe de précaution, porterait au préalable sur une véritable mutualisation administrative et civile cohérente et transversale des

48. L. n° 92-654, 13 juill. 1992 sur les OGM : JO 16 juill. 1992, p. 9523.

49. CE. 1^{er} oct. 2001, n° 225008, 225820, Assoc. greenpeace France et coordination rurale Union nationale, préc.

50. L. cadre n° 92-1236, 30 déc. 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

51. V. Partie I.

données actuelles et à venir. Cette démarche nécessiterait une régulation administrative et politique. Parce que quel que soit le cadre juridique posé, il ne peut à lui seul, s'ériger comme un instrument unique. Il doit donc se nourrir davantage des données extérieures et les retranscrire pour permettre l'émergence d'une gouvernance du risque sanitaire nouvelle, solidaire, efficace et réactive. La mutualisation reposerait d'abord sur le dialogue, par la mise en place d'une médiation d'expertise, où un médiateur suffisamment expérimenté à la complexité des données pourrait amener les parties vers le chemin de l'écoute.

Elle reposerait ensuite sur trois points :

- Le premier porterait sur des échanges cohérents autour de l'impact du risque pollution de l'air en termes de désordres actuels et futurs au vu des générations futures, car l'évaluation des désordres actuels, peut être liée à un vice caché ou à un dol⁵².

- Le deuxième s'appuierait sur l'estimation des dommages futurs, qui sur le plan matériel pourraient être des frais liés à l'exécution des travaux de remise en état⁵³. Or pour estimer ces derniers, il faudrait prendre en compte les indices conduisant à l'établissement des dommages de façon à déterminer s'il s'agit de probabilités, de facteurs de certitudes ou de véritables moyens de preuve, à la manière des techniciens de scènes d'infraction (TSI). Il faudrait donc s'inspirer des moyens scientifiques existant déjà en matière de contamination des milieux, pour déterminer ces nouveaux types de dommages matériels pour les générations futures. À la manière de l'Unité de gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes (UGIVC), il conviendrait de réfléchir à la création d'une Unité d'identification des victimes de pollution de l'air (UIVPA) avec des pôles d'expertises pollution de l'air intérieur, extérieur. Cette unité travaillerait avec les ministères de l'environnement, des transports, les directions générales du secteur ferroviaire et aéronautique, les fédérations nationales du bâtiment pour toutes les problématiques de pollution de l'air intérieur. On pourrait aussi s'inspirer de la nomenclature Dintilhac pour créer une nomenclature propre à ces expositions qui prendrait en compte la transversalité des préjudices réparables.

- La troisième porterait sur des échanges autour d'une meilleure prise en cause du phénomène anxigène des usagers et salariés contraints d'être exposés à la pollution de l'air intérieur. Le préjudice lié à la peur ou d'anxiété⁵⁴ étant reconnu, anticiper la peur deviendrait alors un enjeu de politique d'aménagement et de management des risques responsable, et entrerait dans le cadre des responsabilités transversales, l'appréciation de réparation⁵⁵ pouvant s'établir tant en amont qu'en aval de la survenance de ce nouveau type de dommages.

Enfin, il convient de souligner que cette mutualisation se réalisera au nom du principe de précaution, en l'étendant aux principes de solidarité écologique, utilisation durable, de complémentarité et de non-régression introduits depuis 2016⁵⁶. Ainsi que les principes de protection générale de la santé et de l'environnement (CSP, art. L. 110) et de retrait face à l'exposition à matière dangereuse (CSP, art. L. 1335). La loi a introduit l'idée selon laquelle l'environnement est un patrimoine qui génère des services « écosystémiques » et des « valeurs d'usage » (C. env., art. L. 110-1, I complété) La gestion de l'environnement (biodiversité) s'entend ainsi en termes de « préservation des capacités des systèmes à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent (CSP, article L. 110-1 mod., II) et de renforcement aux sanctions pour tendre vers une absence de perte nette de biodiversité, voire un gain de

biodiversité ». C'est pour atteindre cet objectif qu'ont été rajoutés à l'article L. 110-1, II, les 3 nouveaux alinéas (6° à 9°).

Faisant ainsi de la gestion actuelle une gestion raisonnée du risque pollution de l'air, au sens de responsable, transversale, et proportionnelle aux événements passés et à venir et aux actions à mener. Les compatibilités de développement économique des entreprises comme de l'État, devront être analysées sous l'angle du développement durable, au sens de la récente loi. Cela signifiant alors que les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques, devront donc faire l'objet d'une expertise juridique fine, pouvant démontrer l'existence ou pas d'une véritable gouvernance du risque en intra-inter entreprise.

Cette nouvelle gouvernance du risque ne devra pas être une version « *greenwashing* » des desseins souhaités mais devra reposer sur une autre vision managériale, environnementale. Elle passera d'abord par une véritable coopération entre les usagers (salariés ou pas), les acteurs institutionnels publics et privés, les acteurs de la sécurité, et les spécialistes. Cette coopération se basera notamment sur de l'éducation et la formation mais également à travers un réseau d'échanges et d'informations cohérentes sur les modes de gestion et d'alerte, répondant ainsi à un cahier des charges des droits d'information au grand public au titre des dispositions de la convention internationale d'Aarhus. Cette nouvelle vision d'une coopération itérative permettra alors de réguler ou du moins minimiser la défiance latente et limiter le champ des responsabilités.

Cette notion de gestion raisonnée des risques, en opposition à gestion intégrée actuelle qui reste « absolue », répond aux impératifs de « volonté commune et solidaire d'utilisation équitable », d'une ressource naturelle et non aux impératifs de « mise en valeur des gestions coordonnées ». Cette gestion est donc aux antipodes de la gestion intégrée qui ne vise qu'à « maximiser le bien-être économique et social », et répond ainsi à « équilibrer durablement la pérennité des ressources naturelles ». En l'espèce, elle répond aux exigences du principe de mise en sécurité des biens, des personnes mais aussi celui des écosystèmes.

Le risque pollution de l'air n'est plus l'exception mais sera le principe d'une politique d'aménagement raisonnée. Le champ d'application de ce type de gestion reposera sur les notions juridiques de *Pater familias*, et de mandat, en mettant en exergue, aux côtés de la mise en sécurité des biens et des personnes, la notion de fragilité et de rareté de la ressource naturelle. Elle intégrera les problématiques de financement liées aux travaux de mise en sécurité de lieux à risques. Les générations futures seraient alors mieux préparées à la défense et à la protection de leur ressource. Ce nouveau type de gestion permettra alors l'émergence d'une gouvernance responsable et solidaire, capable de dépasser les clivages politiques, sociaux-culturels et juridiques au nom d'un intérêt général communautaire environnemental.

Pour conclure, les bouleversements climatiques vont accentuer dans les années à venir la mise en danger dans tous les domaines et la France ne sera pas épargnée sur ce point. Le risque pollution de l'air notamment intérieur, doit donc être appréhendé tant en amont, auprès de tous les acteurs, qu'en aval de la survenance de dommages qui lui sont liés. Cette appréhension peut être notamment levée au travers d'un dialogue intelligent, par le biais de la médiation environnementale, véritable outil de droit préventif et anticipatif, pouvant s'appliquer aussi bien en amont, avant la survenance du dommage, qu'en aval en règlement de différent. Au-delà de la question de la pollution de l'air, se pose alors un choix que la société civile et ses acteurs institutionnels doivent se poser : peut-on vivre avec la peur d'un air pollué qui tue ?

« A ceux et celles qui feront le XXI^e siècle, nous disons avec notre affection : Créer c'est résister, résister c'est créer »⁵⁷

52. Cass. 3^e civ., 8 juin 2006, n° 04-19.069, Total, préc. – CAA, 25 mai 2011, n° 09-16.677, SCI Erika, préc.

53. Cass. 3^e civ., 15 déc. 2010, n° 09-70.538, Sté Sofi : JurisData n° 2010-023863.

54. L. Daligand, Syndrome post traumatique spécifique et préjudice d'anxiété : CERDACC EA 3812, document RISEO 2011-3, consultable sur le site : www.i-so.org

55. Cass. 2^e civ., 18 sept. 2008, n° 07-17.640 : JurisData n° 2008-045010.

56. L. n° 2016-1087, 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : JO 9 août 2016, texte n° 2.

57. S. Hessel, Résister : éd. Indigènes

La force d'une grande Nation repose sur sa capacité à réagir face au danger et à prendre les précautions qui s'imposent. Cette peur légitime du risque pollution de l'air peut être mieux encadrée par une autre vision du risque, visant une sécurité juridique environnementale générale. Même si le risque zéro n'existe pas, une meilleure connaissance des risques permettra une plus grande clairvoyance dans les politiques d'aménagement futures. Nul doute que cette clairvoyance, même difficile en la matière, devra faire avant tout l'objet d'un travail de patience.

« Aucun bonheur n'est possible dans l'ignorance »⁵⁸ et « ne pas perdre patience, même si cela semble impossible c'est déjà de la patience »⁵⁹.

58. E. Zola, *Les Rougon-Macquart : Le Docteur Pascal, chap. VIII (extrait), 1893*.
59. *Proverbe japonais, 1905*.

Le temps du changement est venu. Le XXI^e siècle doit s'appréhender par le siècle des défis environnementaux. Le risque pollution de l'air en fait partie. Il doit se voir, non comme une fatalité récurrente, mais comme une opportunité à démontrer la capacité humaine à surmonter ce défi, commun, qui nécessite un engagement de résistants.

Partir en quête de sagesse, tel le héros Jean-Christophe⁶⁰, avec le ferme espoir que l'État ne sera pas insensible à cette requête mais acteur du changement. ■

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Principe du droit de l'environnement - Principe de précaution - Pollution de l'air
Environnement et développement durable - Questions sectorielles
- Air - Pollution

60. Romain Rolland, *Jean-Christophe : Les cahiers de la quinzaine, 1904*.