

**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<sup>ère</sup> 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/ m<sup>3</sup> en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile* » et de « *40 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile* ». S'agissant des particules PM2,5, la valeur limite fixée par ce même article est de « *25 µg/ m<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> 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 µg/ m<sup>3</sup> en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de vingt-quatre fois par année civile* » et de « *125 µg/ m<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> : 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,