

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2202492

M. B.
M. C.

M. L.
Rapporteur

M. R.
Rapporteur public

Audience du 14 mai 2025
Décision du 4 juin 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 22 mai 2022, 2 novembre 2022, 19 septembre 2024 et 14 mars 2025, ces deux derniers n'ayant pas été communiqués, M. B. et M. C. doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler l'arrêté du 5 avril 2022 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025.

Ils doivent être regardés comme soutenant que :

- le plan de protection de l'atmosphère est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; les projections de baisse de pollution sont trop faibles ; les objectifs qu'il pose ne tiennent pas compte des seuils fixés par l'OMS ; le plan ne prend pas suffisamment en compte plusieurs polluants, tels que l'ozone, les particules ultra fines ou ceux générés par les véhicules à moteur ; le réseau de capteurs de mesure de pollution atmosphérique est inadapté ; il ne prend pas en compte les impacts de l'agrandissement de l'aéroport Nice Côte d'Azur ; les mesures prévues pour le secteur des transports sont insuffisantes ; les objectifs qu'il fixe sont inférieurs à ceux du SRADDET PACA ;
- les notions de « neutralité carbone » et « d'objectif Net Zéro Émissions », qui sont trompeuses, ne devraient pas figurer dans le plan.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2022, le préfet des Alpes-Maritimes conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par une lettre du 30 juillet 2024, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les parties ont été informées que l'affaire serait inscrite à une audience ayant lieu entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 juin 2025 que l'instruction était susceptible d'être close par l'émission d'une ordonnance de clôture ou d'un avis d'audience sans que les parties en soient préalablement informées, à compter du 20 septembre 2024.

Par une ordonnance du 3 octobre 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Par un courrier en date du 10 mars 2025, le préfet des Alpes-Maritimes a été invité, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des éléments en vue de compléter l'instruction.

Le préfet des Alpes-Maritimes a produit des pièces, enregistrées le 12 mars 2025, qui ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la consommation ;
- 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 du 14 mai 2025 :

- le rapport de M. L., rapporteur,
- les conclusions de M. R., rapporteur public,
- et les observations de M. B..

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 avril 2022, le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025. Par leur requête, M. B. et M. C. doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler cet arrêté.

2. Aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement : « I. – Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. (...) / III. – Le plan est arrêté par le préfet. (...) ». Selon l'article L. 222-5 du même code : « Le plan de protection de l'atmosphère (...) [a] pour objet, dans un délai [qu'il fixe], 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 du même 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. (...) ».

3. L'article 13 de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe impose aux Etats de veiller à ce que la concentration de certains polluants atmosphériques ne dépasse pas des valeurs limites qu'elle définit. Si un Etat peut être mis en cause, de façon globale, en cas de dépassement de ces valeurs, l'obligation ainsi édictée n'impose pas que chacun des outils déployés par les différentes autorités et organismes compétents au sein de cet Etat permette, à lui-seul, le respect de ces valeurs limites. Par ailleurs, les plans de protection de l'atmosphère ne constituent que l'un des divers instruments dont dispose l'administration pour ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes de qualité de l'air définies aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, les actions qu'ils prévoient s'opérant sans préjudice des mesures pouvant être prises à un autre titre, le cas échéant au niveau national, ou par des acteurs privés.

4. En premier lieu, si les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes aurait dû prendre en compte et fixer comme objectifs les lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), telles qu'actualisées le 22 septembre 2021, aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe comme objectif poursuivi par le plan de protection de l'atmosphère le respect de ces lignes directrices. Au surplus, il est constant que la publication des lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air de l'OMS n'est intervenue que postérieurement à la rédaction du plan, qui cite quant à lui les lignes directrices de l'OMS dans leur précédente version datant de 2005. Par ailleurs, le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir que la version actualisée des lignes directrices mondiales de l'OMS est utilisée dans des supports cartographiques illustrant la qualité de l'air sur le territoire dans les comités de suivi du plan. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet des Alpes-Maritimes aurait entaché l'arrêté en litige d'une erreur manifeste d'appréciation en ne tenant pas compte des lignes directrices mondiales sur la qualité de l'air telles que publiées le 22 septembre 2021 par l'OMS.

5. En deuxième lieu, si les dispositions de l'article L. 222-4 du code de l'environnement prévoient que les plans de protection de l'atmosphère doivent être compatibles avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et avec celles du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, en revanche, aucune disposition ne prévoit une telle compatibilité avec les orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dont les requérants ne peuvent donc utilement se prévaloir.

6. En troisième lieu, les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l'année 2025 ne prend pas suffisamment en compte certains polluants, dès lors qu'il ne tient pas compte de l'ozone, que les particules ultrafines ne sont pas détectées et que le réseau de capteurs de pollution atmosphérique n'est pas adapté.

7. D'une part, contrairement à ce qu'indiquent les requérants, le plan de protection de l'atmosphère en litige rappelle, à son annexe 2, les valeurs réglementaires qui sont exprimées sous forme de seuil de recommandation, de seuil d'alerte, de valeur cible et d'objectif de qualité, s'agissant de l'ozone. Le préfet fait en outre valoir que ce polluant constitue un polluant secondaire, autrement dit, un polluant résultant de la combinaison dans l'atmosphère de polluants primaires, qui font quant à eux l'objet de mesures par le plan de protection de l'atmosphère.

8. D'autre part, à la différence des particules PM₁₀ ou PM_{2,5}, les particules ultrafines ou particules PM_{0,1}, ne font pas partie des particules pour lesquelles les plans de protection de l'atmosphère sont tenus de fixer des objectifs de réduction de leur concentration dans l'atmosphère.

9. Enfin, s'agissant de l'emplacement des points de prélèvement, auxquels les requérants reprochent de ne pas se situer sur la voie Mathis, au nord de l'aéroport et sur l'autoroute A8, il est exact que l'arrêté du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant, pris pour l'application de la directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, prévoit que ces points de prélèvement doivent être implantés de manière à fournir des renseignements sur les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites. Toutefois, le plan de protection de l'atmosphère en litige ne fixe pas l'emplacement des points de prélèvement, ce qu'aucune disposition législative ni réglementaire ne lui impose de faire. Au demeurant, le préfet fait valoir en défense que la qualité de l'air sur le territoire est appréciée par les stations fixes de prélèvement mais également par des modélisations, qui s'appuient notamment sur le trafic routier et l'émission de certains sites industriels. Or, la fiabilité de la combinaison de ces deux méthodes n'est pas utilement contestée par les requérants.

10. Par suite, il n'est pas établi que le plan de protection de l'atmosphère en litige est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant à la prise en compte de certains polluants.

11. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère attaqué manque d'ambition s'agissant de la réduction de la pollution engendrée par le secteur des transports dès lors que la « zone faible émission mobilités » ne concerne pas les axes les plus pollués, tels que la voie Mathis, et ne s'applique pas aux véhicules motorisés à deux ou trois roues. Toutefois, le plan en litige s'est borné à annoncer la mise en place d'une telle zone, sans prévoir ni son périmètre géographique ni les véhicules auxquels elle s'appliquerait, ces modalités ayant été précisées pour la première fois par l'arrêté du président de la métropole de Nice Côte d'Azur en date du 28 janvier 2022. En outre, il n'est pas établi que les actions prévues s'agissant du secteur des transports qui, ainsi qu'il a été dit au point 3, n'ont pas à permettre à elles seules d'atteindre le respect des objectifs fixés par le plan, seraient manifestement insuffisantes par rapport à ces objectifs. Par suite, le moyen tiré de ce que les mesures concernant le secteur des transports seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

12. En cinquième lieu, si les requérants soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère aurait dû prendre en compte le projet d'extension de l'aéroport de Nice Côte d'Azur et évaluer son impact sur les gains attendus par le plan, le préfet des Alpes-Maritimes fait valoir, sans être contesté, qu'à la date de la rédaction du plan, l'état de développement de ce projet d'extension ne permettait pas une telle évaluation. En outre, dès lors que le plan de protection de l'atmosphère a pour seul objet de déterminer les objectifs à atteindre de diminution, dans les délais qu'il fixe, de la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air, ainsi que les mesures qui permettent d'atteindre ces objectifs et que les mesures d'application qui doivent permettre d'atteindre les objectifs prévus par ce plan sont prises ultérieurement par l'autorité compétente, l'absence de prise en compte de l'impact du projet de l'aéroport ne saurait constituer une illégalité du plan contesté.

13. En sixième et dernier lieu, les requérants, qui soutiennent que le plan de protection de l'atmosphère reprend les affirmations mensongères et sans justification chiffrée de la société des

aéroports de la Côte d’Azur relatives à la « neutralité carbone » et « l’objectif “zéro net émissions” » de l’aéroport, ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions des articles L. 121-1 et suivants du code de la consommation, qui traitent des pratiques commerciales trompeuses et sont sans incidence sur la légalité d’une décision administrative, ni des dispositions du décret du 13 avril 2022 relatif à la compensation carbone et aux allégations de neutralité carbone dans la publicité, dont les dispositions ne sont entrées en vigueur qu’à compter du 1^{er} janvier 2023. Au demeurant, le plan de protection de l’atmosphère attaqué ne fait pas mention de la « neutralité carbone », et n’évoque le concept de « zéro émission nette » que comme un objectif. Par suite, le moyen doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l’annulation de l’arrêté du 5 avril 2022 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le plan de protection de l’atmosphère des Alpes-Maritimes fixant des objectifs pour l’année 2025.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par M. B. et M. C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. B., à M. C. et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l’audience du 14 mai 2025, à laquelle siégeaient :

Mme S., présidente,
Mme R., première conseillère,
M. L., conseiller,
assistés de M. C., greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

L.

S.

Le greffier,

C.

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche 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 conforme,
Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier