



Le 16 juin 2020

ÉLÉMENTS DE COMPRÉHENSION DES ARTICLES 85 ET 86 DE LA LOM RELATIFS AUX ASPECTS QUALITÉ DE L'AIR ET ZFE-M

Ce document est un simple outil d'accompagnement de mise en œuvre de la réglementation. Seuls les textes en vigueur font foi.

1 - Rappel du contexte contentieux

Malgré les progrès significatifs accomplis ces dernières décennies pour réduire les émissions de polluants atmosphériques, la France reste, pour certains polluants, confrontée à des dépassements des normes réglementaires établies de manière à assurer la protection de la santé humaine. Ces dépassements ont d'ailleurs conduit :

- la Commission Européenne à adresser à la France en mai 2015 un avis motivé pour non-respect des normes sur les particules (PM10) ;
- le Conseil d'État à enjoindre l'État, dans son arrêt du 12 juillet 2017, de prendre toutes les mesures pour que les normes sanitaires européennes soient respectées dans les délais les plus brefs ;
- 78 personnes physiques, associations et mairies à porter en 2019, devant le Conseil d'État une demande d'astreinte pour la non-exécution de la décision du 12 juillet 2017 précitée ;
- la Commission Européenne à saisir, en octobre 2018, la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des normes relatives au dioxyde d'azote ;
- plusieurs personnes physiques à engager des démarches pour carence fautive de l'État devant les tribunaux administratifs.

Ces démarches contentieuses ont d'ailleurs conduit :

- les tribunaux administratifs de Montreuil, Paris, Lyon et Lille, à reconnaître, respectivement le 25 juin 2019, 4 juillet 2019, 26 septembre 2019 et 9 janvier 2020, la carence fautive de l'État concernant l'insuffisance des plans de protection de l'atmosphère (PPA) mis en œuvre sur chacun des territoires concernés ;
- la Cour de Justice de l'Union européenne à condamner le 24 octobre dernier la France au titre de l'article 258 du TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne) au regard des dépassements systématiques et persistants des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote (polluant principalement émis par le secteur des transports) constatés sur la période 2010-2016 sur plusieurs parties du territoire et de l'insuffisance des plans d'actions mis en œuvre pour revenir sous les valeurs limites dans les délais les plus courts possibles.

2 – Les enjeux de la loi d'orientation des mobilités

Les transports sont essentiels dans notre vie quotidienne : pour se former, aller au travail ou retrouver un emploi, se soigner, etc. Or, ce secteur constitue une importante source de pollution atmosphérique en étant le principal émetteur de dioxyde d'azote (NO₂). De ce fait, au regard du contexte contentieux précité et de ses récentes condamnations, de nouvelles actions ont été inscrites dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) [n°2019-1428 du 24 décembre 2019](#) de manière à amplifier et accélérer l'amélioration durable de la qualité de l'air. Parmi ces actions, cette loi prévoit notamment :

- l'intégration pour les EPCI de plus de 100 000 habitants et ceux couverts en tout ou partie par un PPA, dans leur PCAET, d'un plan d'action :

- permettant d’atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux du PREPA ([Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques](#)) et de respecter les normes de qualité de l’air mentionnées à l’article L. 221-1 du code de l’environnement dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025 ;
- comportant une étude portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d’une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) – [article 85](#).
- l’accompagnement du développement des ZFE-m : extension de la possibilité de mise en place d’une ZFE-m aux agglomérations non situées dans le périmètre d’un PPA ; obligation d’instauration de ZFE-m pour les territoires pour lesquels les normes de qualité de l’air précitées sont dépassées de manière régulière – [article 86](#).

Pour en savoir plus sur la LOM :

– [les mesures clés](#)

– [le mémo à l’attention des collectivités](#)

3 – Les implications de l’article 85 de la loi LOM

L’article 85 de la LOM modifie les dispositions de l’article L.229-26 du code général des collectivités territoriales.

a) les territoires concernés :

Cet article s’applique aux territoires ci-après :

- EPCI de plus de 100 000 habitants soit au 1^{er} janvier 2020 en région Provence-Alpes-Côte d’Azur : Métropole Aix-Marseille-Provence, Métropole Nice Côte d’Azur, Métropole Toulon Provence Méditerranée, CA du Grand Avignon, CA de Sophia Antipolis, CA Cannes Pays de Lérins, CA Var Esterel Méditerranée (CAVEM), CA Dracénie, Provence Verdon agglomération, CA du Pays de Grasse.

Point de vigilance : la population de la CA Provence Verte est très proche du seuil de 100 000 habitants.

- EPCI de plus de 20 000 habitants couverts partiellement ou intégralement par un PPA :

PPA Alpes-Maritimes	PPA Aix-Marseille	PPA Ouest Var	PPA Vaucluse
CC du Pays des Paillons	CA d’Arles-Crau-Camargue-Montagnette	CA Sud Sainte Baume	CC des Sorgues du Comtat
	CA Terre de Provence	CC de la Vallée du Gapeau	CA Ventoux-Comtat-Venaissin (COVE)
	CC Vallée des Baux-Alpilles (CC VBA)		CA Terre de Provence

Figure n°1 : liste des EPCI de plus de 20 000 habitants et de moins de 100 000 habitants couverts par un PPA au 1^{er} janvier 2020

Point de vigilance : les PPA des agglomérations de Marseille-Aix, Toulon et Nice sont actuellement en cours de révision – la liste des EPCI de plus de 20 000 habitants couverts par ces PPA est susceptible d’évoluer dans les prochains mois. Les périmètres ont été validés et cela devrait concerner uniquement une extension vers la CA de la Riviera Française (06) et la CC Méditerranée Porte des Maures (83).

b) les dispositions s'appliquant à ces territoires :

- *intégration d'un plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques*

L'article 85 prévoit notamment que les PCAET établis sur les territoires précités définissent un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de **réduction des émissions** de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement (objectifs fixés par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques dit « PREPA »).

Pour rappel, le PREPA, approuvé en 2017, se compose :

- d'un décret qui fixe, à partir d'une année de référence (2005), les objectifs de réduction à horizon 2020, 2025 et 2030 ([décret n°2017-949 du 10 mai 2017](#)) – ceux-ci concernent le dioxyde de soufre (SO₂), les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatils autres que le méthane (COVnM), l'ammoniac (NH₃) et les particules fines (PM_{2,5}) :

	2020	2025	2030
Dioxyde de soufre (SO ₂)	-55%	-66%	-77%
Oxydes d'azote (NO _x)	-50%	-60%	-69%
Composés organiques volatils non méthaniques (COVnM)	-43%	-47%	-52%
Ammoniac (NH ₃)	-4%	-8%	-13%
Particules fines (PM _{2,5})	-27%	-42%	-57%

- d'un arrêté qui détermine les actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre ([arrêté du 10 mai 2017](#)).

Modalités de définition des objectifs :

Dans la mesure où les objectifs territoriaux ne coïncident pas avec les échéances du PREPA, le bureau de la qualité de l'air de la DGEC a acté le principe d'établir les objectifs biennaux en retenant une approche linéaire.

Traitement à réserver aux polluants encadrés par le PCAET et non couverts par le PREPA :

Pour les polluants ne faisant pas l'objet d'objectifs de réduction dans le cadre du PREPA, il appartiendra aux territoires concernés par cette obligation de se fixer des objectifs de réduction cohérents avec l'atteinte dans les délais les plus courts possibles et au plus tard en 2025, des normes de qualité de l'air prévues à l'article L.221-1 du code de l'environnement.

Si les objectifs territoriaux biennaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques ne sont pas atteints, le plan d'action doit être renforcé dans un délai de dix-huit mois, sans qu'il soit procédé à une révision du PCAET, ou lors de la révision du PCAET si celle-ci est prévue dans un délai plus court.

- *respect des normes de qualité de l'air*

En sus des dispositions précitées, l'article 85 de la loi LOM prévoit également sur ces mêmes territoires que le plan d'actions permette de respecter les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025. Cette disposition intègre donc une approche en termes de **concentrations** de polluants dans l'air.

Pour rappel, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L.221-1 du code de l'environnement ont été précisées par un décret codifié au sein de l'article R.221-1 de ce même code. Ces normes sont reprises en annexe 1. Elles sont issues des seuils réglementaires européens et non des lignes directrices de l'OMS, sensiblement plus basses pour les particules fines. A noter que le Conseil de l'Union européenne, lors de la réunion du 5 mars 2020, s'est félicité de l'intention de la Commission de proposer une révision des normes relatives à la qualité de l'air et attend avec intérêt les discussions sur ces propositions, y compris sur un éventuel rapprochement des normes de l'UE en matière de qualité de l'air avec les lignes directrices de l'OMS.

Traitement à réserver aux polluants encadrés par le PCAET ne faisant pas l'objet de normes de qualité de l'air :

L'article R.221-1 du code de l'environnement n'établit pas de normes de qualité de l'air pour l'ammoniac et les composés organiques volatils en concentration. Cependant, dans la mesure où ces polluants sont respectivement précurseurs de particules secondaires et d'ozone, il y a lieu de considérer que ces polluants bénéficient de manière indirecte d'un encadrement et donc de faire référence aux objectifs du PREPA.

- *Étude « ZFE-m »*

En sus des dispositions précitées, l'article 85 de la loi LOM prévoit que le plan d'action comporte une étude portant sur :

- la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité ;
- les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route.

Lorsque l'institution d'une ZFE-m est obligatoire en application de l'article 86 de la LOM, le contenu de cette étude est précisé au premier alinéa du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales. Elle doit comprendre l'objet des mesures de restriction, justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique. L'article R. 2213-1-0-1 du code de l'environnement détaille le contenu de l'étude (cf. Annexe 2).

Lorsque l'institution d'une ZFE-m n'est pas obligatoire en application de l'article 86 de la LOM, le contenu de l'étude n'est pas fixé réglementairement. Elle doit néanmoins permettre de démontrer l'intérêt ou pas de la création d'une ZFE-m sur tout ou partie du territoire au regard de la capacité du plan d'actions à atteindre les objectifs énoncés en l'absence d'une telle initiative et des bénéfices environnementaux et sanitaires qui pourraient être associées à son instauration.

En outre, il convient de rappeler qu'en cas de mise en place d'une ZFE-m volontaire, l'étude doit être conforme au premier alinéa du III de l'article L.2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

- *Attention particulière vis-à-vis des ERP « public sensible »*

En sus des dispositions précitées, le plan d'action doit prévoir les solutions à mettre en œuvre en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition chronique des établissements recevant les publics les plus sensibles à la pollution atmosphérique.

- *Implication de l'AASQA et cohérence avec les PPA*

Le plan d'action visé par l'article 85 de la loi LOM doit contribuer à atteindre les objectifs des PPA lorsqu'ils existent. Il est élaboré après consultation de l'AASQA : Atmosud.

Pour rappel, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose de quatre PPA : agglomérations Aix-Marseille, Nice, Toulon et Avignon. Les plans des agglomérations de Aix-Marseille, Toulon et Nice sont actuellement en phase de révision (finalisation en 2021). Dans ce contexte de révision, le périmètre et les objectifs des PPA sont susceptibles d'évoluer. Le PPA de l'agglomération d'Avignon n'est pas mis en révision. Toutefois, il pourrait être modifié partiellement pour prendre en compte l'évolution de la zone de surveillance à moyenne échéance.

c) délais de mise en œuvre

- *cas des PCAET adoptés avant la publication de la loi LOM n'intégrant pas un plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques*

Lorsqu'un PCAET adopté avant la publication de la LOM ne comporte pas de plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques, un tel plan d'action est adopté :

a) Avant le **1er janvier 2021** pour les EPCI concernés ne respectant pas les normes de qualité de l'air ;

b) Avant le **1er janvier 2022** pour les autres EPCI concernés.

- *cas des PCAET non adoptés avant la publication de la loi LOM*

La loi ne prévoit pas une entrée en vigueur plus tardive des obligations précitées pour les EPCI pour lesquels le PCAET n'a pas été adopté avant la publication de la loi LOM. **Il en ressort par conséquent que les PCAET en cours d'élaboration doivent intégrer ce plan.**

La LOM ne doit pas donner d'argument supplémentaire pour un report de l'adoption des PCAET. Il convient de mettre en avant les délais indiqués pour les PCAET adoptés : les délais attendus pour la mise en place de plan d'action air pour les PCAET déjà adopté sont ambitieux (1 ou 2 ans maximum).

4 – Les implications de l'article 86 de la loi LOM

a) le principe d'instauration de ZFE-m :

L'article 86 de la loi LOM vient modifier l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux ZFE-m et créer de nouvelles dispositions sur cette thématique.

Cet article prévoit :

- la possibilité de créer des ZFE-m dans les agglomérations qui ne seraient pas couvertes par des PPA ;
- la possibilité de recourir à une étude unique et à une seule procédure de participation du public lorsqu'un projet de ZFE-m couvre le territoire de plusieurs collectivités territoriales ;
- la possibilité de reprendre l'étude réalisée préalablement à l'institution d'une ZFE-m lorsqu'il est envisagé d'étendre les mesures arrêtées à tout ou partie du territoire d'une autre commune ou collectivité territoriale limitrophe (moyennant l'apport des éléments justifiant cette extension et, le cas échéant, ceux nécessaires à l'actualisation de l'étude initiale) ;
- une dispense des dispositions du présent du III de l'article L.2213-4-1 du CGCT lorsque l'institution d'une ZFE-m constitue l'une des mesures du plan d'actions pour la réduction des émissions de polluants atmosphériques du PCAET et que les restrictions envisagées ont, pour l'essentiel, fait l'objet de l'étude prévue au deuxième alinéa du 3° du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;
- une campagne d'information locale d'une durée minimale de 3 mois pour porter à la connaissance du public le périmètre contrôlé ainsi que les restrictions mises en œuvre ;
- la possibilité de relever les infractions avec des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules.

Si la campagne d'information n'est pas faite avant l'entrée en vigueur des restrictions, cela ne doit pas être une clause de nullité puisque le terme employé dans la loi est « accompagnée » et non « précédée ». Toutefois, il est souhaitable de commencer la campagne d'information avant l'entrée en vigueur de la ZFE-m.

Cet article 86 de la loi LOM prévoit surtout l'instauration obligatoire d'une ZFE-m :

- avant le 31 décembre 2020, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L.221-1 du code de l'environnement ne sont, au regard de critères définis par voie réglementaire, pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent ;
- dans un délai de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2021 lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L.221-1 du code de l'environnement ne sont, au regard de critères définis par voie réglementaire, pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements (disposition ayant pour objet de tenir compte d'une potentielle révision à la baisse des normes de qualité de l'air).

b) l'obligation d'instaurer une ZFE-m sera précisée par décret :

Annexe 1

Synthèse des normes relatives à la qualité de l'air ambiant

L'article R.221-1 du code de l'environnement établit les normes de qualité de l'air ambiant par polluant. Sont ainsi définis pour ces polluants, selon les cas :

- des objectifs de qualité (*niveaux à atteindre à long terme et à maintenir, sauf lorsque cela n'est pas réalisable par des mesures proportionnées, afin d'assurer une protection efficace de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble*) ;
- des valeurs cibles (*niveaux 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*) ;
- des valeurs limites (*niveaux à atteindre dans un délai donné et à ne pas dépasser, et fixé sur la base des connaissances scientifiques afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine ou sur l'environnement dans son ensemble*) ;
- des niveaux critiques pour la protection de la végétation (*niveaux fixés sur la base des connaissances scientifiques, au-delà duquel des effets nocifs directs peuvent se produire sur certains récepteurs, tels que les arbres, les autres plantes ou écosystèmes naturels, à l'exclusion des êtres humains*) ;
- des seuils d'information-recommandation et d'alerte (*seuils sur lesquels s'appuie le dispositif de gestion des épisodes de pollution reflétant respectivement les niveaux à partir desquels une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de groupes particulièrement sensibles au sein de la population et présente un risque pour la santé de l'ensemble de la population ou de dégradation de l'environnement*) ;

	Valeurs-limites (VL)	Valeurs-cibles
Dioxyde de soufre (SO ₂)	350 µg/ m ³ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de vingt-quatre fois par année civile 125 µg/ m ³ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trois fois par année civile	
Oxydes d'azote (NO ₂)	VL horaire : 200 µg/ m ³ en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile VL annuelle : 40 µg/ m ³ en moyenne annuelle civile	
Particules fines (PM ₁₀) (NH ₃ précurseur de particules secondaires)	50 µg/ m ³ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile 40 µg/ m ³ en moyenne annuelle civile	
Particules fines (PM _{2.5}) (NH ₃ précurseur de particules secondaires)	25 µg/ m ³ en moyenne annuelle civile	20 µg/ m ³ en moyenne annuelle civile
Ozone (O ₃) (COV/NO _x =précurseurs d'ozone)		120 µg/ 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

Annexe 2

Article R2213-1-0-1 du code de l'environnement

I.-L'étude justifiant la création d'une zone à circulation restreinte telle que mentionnée au III de l'article L. 2213-4-1 comporte notamment un résumé non technique, une description de l'état initial de la qualité de l'air sur la zone concernée ainsi qu'une évaluation :

- 1° De la population concernée par les dépassements ou le risque de dépassement des normes de qualité de l'air ;
- 2° Des émissions de polluants atmosphériques dues au transport routier sur la zone concernée ;
- 3° De la proportion de véhicules concernés par les restrictions et, le cas échéant, les dérogations prévues ;
- 4° Des réductions des émissions de polluants atmosphériques attendues par la création de la zone à circulation restreinte.

Les avis prévus au III de l'article L. 2213-4-1 sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois.

Les restrictions de circulation peuvent être différenciées en fonction de la nature et de l'usage des véhicules.

II.-L'accès à la zone à circulation restreinte ne peut être interdit :

- 1° Aux véhicules d'intérêt général au sens de l'article R. 311-1 du code de la route ;
- 2° Aux véhicules du ministère de la défense ;
- 3° Aux véhicules affichant une carte « mobilité inclusion » comportant la mention « stationnement pour les personnes handicapées » délivrée sur le fondement de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles ou une carte de stationnement pour personnes handicapées délivrée sur le fondement de l'article L. 241-3-2 du même code dans sa rédaction antérieure au 1er janvier 2017 ;
- 4° Aux véhicules de transport en commun de personnes à faibles émissions au sens de l'article L. 224-8 du code de l'environnement.
- 5° Aux véhicules de transport en commun, au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, assurant un service de transport public régulier qui figurent dans une des classes définies par l'arrêté établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphérique, pris en application du II de l'article R. 318-2 du même code, lorsque cette classe vient à faire l'objet d'une interdiction partielle ou totale de circulation dans la zone en cause, pendant une période comprise entre trois et cinq ans suivant la date à laquelle cette interdiction est entrée en vigueur. La durée pendant laquelle il est fait exception à l'interdiction de circulation peut varier selon les catégories de véhicules, les moins polluantes pouvant bénéficier d'exceptions plus longues. Elle est déterminée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports.

Les obligations déclaratives destinées à vérifier, dans le cadre du contrôle du respect des restrictions de circulation dans la zone, le droit d'accès à cette zone des véhicules mentionnés aux 1° à 5° du présent II sont fixées par un arrêté pris par les mêmes ministres, et, en ce qui les concerne, les ministres chargés de la défense et des affaires sociales.

III.-Les dérogations individuelles aux mesures de restriction prévues au V de l'article L. 2213-4-1 peuvent être accordées, sur demande motivée des intéressés, par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation. Cette autorité délivre un justificatif précisant les conditions de validité de la dérogation, le périmètre sur lequel elle s'applique et sa durée de validité, laquelle ne peut excéder trois ans.

L'arrêté créant la zone à circulation restreinte précise :

- 1° La procédure et les motifs de délivrance et de retrait des dérogations ;
- 2° Les conditions dans lesquelles le justificatif de la dérogation est rendu visible ou tenu à la disposition des agents chargés des contrôles.