

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**N°1503542/7-1**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

-----  
ASSOCIATION ECOLOGIE SANS  
FRONTIERE

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

-----  
M. Platillero  
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris  
(7<sup>ème</sup> section – 1<sup>ère</sup> chambre)

-----  
Mme Barrois de Sarigny  
Rapporteur public

-----  
Audience du 18 juin 2015  
Lecture du 2 juillet 2015

-----  
C+  
44-05-05

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 3 mars 2015 et le 4 mai 2015, l'association Ecologie Sans Frontière, représentée par Me Lafforgue, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté inter-préfectoral du 21 janvier 2015, modifiant l'arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 relatif à la mise en œuvre du plan de protection de l'atmosphère révisé pour l'Ile-de-France ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Ecologie Sans Frontière soutient :

- que l'arrêté est illégal du fait de la composition irrégulière des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires (CODERST) de l'Essonne et des Yvelines ;

- que l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des risques pour la santé publique que représente la combustion du bois en termes d'émissions de particules et de l'inadéquation des mesures en litige prises sans étude scientifique ;

- que l'arrêté est entaché d'erreur de droit, dès lors que les mesures en cause ne peuvent être appliquées dans le cadre du plan de protection de l'atmosphère pour l'Ile-de-France.

Par mémoires enregistrés le 20 avril 2015 et le 13 mai 2015, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris conclut au rejet de la requête.

Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris soutient :

- que les CODERST ont régulièrement siégé ;
- que l'arrêté ne remet pas en cause l'interdiction d'utilisation des foyers ouverts pour le chauffage à titre principal et l'objectif d'amélioration des performances du parc francilien d'installations de combustion individuelle du bois ; que l'arrêté introduit une modification de méthode permettant de répondre à la nécessité de renouvellement des installations anciennes de combustion individuelle du bois au profit d'une logique incitative plus efficace.

Par un mémoire enregistré le 21 avril 2015, le préfet de police s'est associé aux conclusions du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'arrêté inter-préfectoral du 7 juillet 2006 portant approbation du plan de protection de l'atmosphère de la région Ile-de-France ;
- l'arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 portant approbation du plan de protection de l'atmosphère révisé pour la région Ile-de-France ;
- l'arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 relatif à la mise en œuvre du plan de protection de l'atmosphère révisé pour la région Ile-de-France ;
- le décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;
- le code de la santé publique ;
- 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 M. Platillero, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Barrois de Sarigny, rapporteur public ;
- et les observations de M. Dumas, dûment mandaté, pour le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, et de Me Lafforgue, pour l'association Ecologie Sans Frontière.

1. Considérant que le plan de protection de l'atmosphère de la région Ile-de-France a été approuvé par arrêté des préfets des départements de la région Ile-de-France et du préfet de police du 7 juillet 2006 ; que, par arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013, le plan de protection de l'atmosphère révisé pour la région Ile-de-France a été approuvé ; que les mesures permettant la mise en œuvre de ce plan ont été déterminées par arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 ; que cet arrêté a été modifié par arrêté inter-préfectoral du 21 janvier 2015 ; que l'association Ecologie Sans Frontière demande l'annulation de ce dernier arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement : « *I. Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants ... le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère ... IV. Les plans font l'objet d'une évaluation au terme d'une période de cinq ans et, le cas échéant, sont révisés* » ; qu'aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « *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 ... Le décret mentionné à l'article L. 222-7 précise les mesures qui peuvent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère, notamment en ce qui concerne les règles de fonctionnement et d'exploitation de certaines catégories d'installations ...* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-14 du même code : « *Les plans de protection de l'atmosphère ... 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 ... 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 ou pour maintenir ou améliorer la qualité de l'air existante ...* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-16 dudit code : « *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 ... A chacun de ces objectifs est associé un délai de réalisation* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-18 de ce code : « *Le plan de protection de l'atmosphère établit la liste des mesures pouvant être prises ... par les autorités administratives ...* » ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 222-6 du code de l'environnement : « *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 ...* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-32 du même code : « *L'autorité administrative compétente arrête les mesures, applicables à l'intérieur du périmètre délimité par le plan de protection de l'atmosphère, qui sont de nature à permettre d'atteindre les objectifs fixés par celui-ci, notamment de ramener, à l'intérieur de ce périmètre, la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau inférieur aux valeurs limites ou, lorsque des mesures proportionnées au regard du rapport entre leur coût et leur efficacité dans un délai donné, le permettent, aux valeurs cibles définies à l'article R. 221-1 ... le préfet de chaque département concerné et, pour l'agglomération de Paris, le préfet de police, met en œuvre, par arrêté pris après avis du ou des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ... les mesures applicables à l'intérieur de ce périmètre ...* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-33 de ce code : « *Les installations fixes de combustion, définies au tableau annexé au présent article, peuvent être soumises à des prescriptions ayant pour objet : 1° De limiter pour chacun des polluants énumérés à l'article R. 221-1 les concentrations de ceux-ci dans les gaz de combustion, cette limitation pouvant être différenciée en fonction des caractéristiques de l'installation ...* » ; que suivant le tableau annexé à cet article, « *... on entend par : " Installations fixes de combustion " : tout dispositif non mobile dans lequel les combustibles suivants : gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié, fioul domestique, charbon, fiouls lourds ou biomasse sont brûlés seuls ou en mélange ...* » ; qu'aux termes de l'article R. 222-34 dudit code : « *L'usage de certains combustibles peut être interdit ... dans les installations fixes*

*de combustion ne relevant pas du régime des installations classées ou être limité à certaines installations en considération de leur puissance, de leurs caractéristiques techniques ou des conditions de diffusion des gaz de combustion ... » ;*

4. Considérant qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, un plan de protection de l'atmosphère a été élaboré au niveau de la région Ile-de-France, approuvé par arrêté conjoint des préfets des départements de la région et du préfet de police du 7 juillet 2006 ; qu'à la suite d'une évaluation, le plan de protection de l'atmosphère révisé pour la région Ile-de-France a été approuvé par arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 ; que ce plan révisé, après avoir analysé l'impact de la combustion du bois en termes d'émissions de particules, en particulier dans le secteur résidentiel, fixe notamment un objectif de limitation des émissions de particules dues aux équipements individuels de combustion du bois et énumère les mesures pouvant être prises en vue de réduire ces émissions et atteindre l'objectif fixé, ainsi que l'autorisent les dispositions précitées des articles R. 222-14 et R. 222-18 du code de l'environnement ; qu'à cette fin, il prévoit, pour la zone sensible de la région Ile-de-France, que « *L'utilisation des foyers ouverts est interdite, même en cas de chauffage d'appoint ou de flambée d'agrément. Tout nouvel équipement de combustion du bois installé doit être performant. Les renouvellements d'installations existantes anciennes (plus de 15 ans) et les installations d'inserts ou de poêles dans des foyers ouverts existants sont autorisés et même encouragés, dès lors que les appareils installés sont performants ...* » ; que le plan prévoit que l'interdiction de l'utilisation des foyers ouverts dans la zone sensible s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ; qu'à Paris, le plan prévoit que « *La combustion individuelle du bois est interdite, sauf dérogation en cas d'équipement très faiblement émetteur de particules, et, pour les installations de moins de 100 kW utilisées dans l'artisanat, lorsque cette combustion est liée au respect de certaines qualités de production* » ;

5. Considérant qu'en application des dispositions précitées des articles L. 222-6 et R. 222-32 du code de l'environnement, les préfets des départements de la région Ile-de-France et le préfet de police ont pris un arrêté le 25 mars 2013 en vue de mettre en œuvre les mesures prévues par le plan de protection de l'atmosphère révisé, afin d'atteindre les objectifs que ce plan prévoit ; qu'en ce qui concerne l'utilisation de la biomasse comme combustible, l'article 30 de cet arrêté prévoit que « *A l'intérieur de la zone sensible pour la qualité de l'air, hors Paris : - à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'utilisation des foyers ouverts est interdite, même en cas de chauffage d'appoint ou de flambée d'agrément ; - tout nouvel appareil individuel de combustion du bois installé doit être performant* » ; qu'aux termes de l'article 31 de cet arrêté, « *A Paris, l'utilisation de biomasse comme combustible dans des appareils de combustion est interdite. Par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, la combustion de biomasse est autorisée, à condition qu'elle ne provoque pas de nuisance dans le voisinage dans les quatre cas suivants : - jusqu'au 31 décembre 2014, dans des poêles, appareils à convection, cuisinières, foyers fermés et inserts de cheminées intérieures d'un rendement thermique supérieur à 65% ... utilisés en chauffage d'appoint ; - jusqu'au 31 décembre 2014, dans des cheminées à foyer ouvert uniquement utilisées en appoint ou à des fins d'agrément ; - dans des installations de combustion d'une puissance thermique nominale inférieure ou égale à 100 kW utilisées dans l'artisanat, lorsque cette combustion est liée au respect de certaines qualités de production ; - dans des appareils très faiblement émetteurs de particules faisant l'objet d'une dérogation, après demande auprès du préfet de Police* » ; qu'aux termes de l'article 13 dudit arrêté : « *... IV. A Paris, sans préjudice de l'article 31, l'utilisation de la biomasse solide comme combustible dans les installations de combustion est interdite* » ;

6. Considérant que les préfets des départements de la région Ile-de-France et le préfet de police ont pris, après avis des conseils départementaux de l'environnement et des risques

sanitaires, un arrêté le 21 janvier 2015 modifiant l'arrêté mentionné au point 5 ; que selon l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté, « *L'application au 1<sup>er</sup> janvier 2015 des mesures réglementaires d'encadrement de l'utilisation des équipements individuels de combustion au bois existants, prévues par le plan de protection de l'atmosphère révisé pour l'Ile-de-France, est supprimée* » ; que l'article 4 de cet arrêté prévoit que le point IV de l'article 13 de l'arrêté du 25 mars 2013 est supprimé ; que ledit arrêté modifie les articles 30 et 31 de l'arrêté du 25 mars 2013 ; que selon l'article 30 ainsi modifié : « *A l'intérieur de la zone sensible pour la qualité de l'air, y compris à Paris : - l'utilisation des foyers ouverts est interdite, sauf pour une utilisation en chauffage d'appoint ou à des fins d'agrément ; - tout nouvel appareil individuel de combustion du bois installé doit être performant. Les installations de combustion d'une puissance thermique nominale inférieure ou égale à 100 kW utilisée dans l'artisanat ne sont pas visées par les dispositions du présent article, lorsque cette combustion est liée au respect de certaines qualités de production* » ; que selon l'article 31 modifié : « *A Paris, l'utilisation de biomasse solide comme combustible dans des installations et appareils de combustion est interdite. Par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, la combustion de biomasse est autorisée, à condition qu'elle ne provoque pas de nuisance dans le voisinage dans les quatre cas suivants : - dans des poêles, appareils à convection, cuisinières, foyers fermés et inserts de cheminées intérieures d'un rendement thermique supérieur à 65% ... utilisés en chauffage d'appoint ; - dans des cheminées à foyer ouvert uniquement utilisées en appoint ou à des fins d'agrément ; - dans des installations de combustion d'une puissance thermique nominale inférieure ou égale à 100 kW utilisées dans l'artisanat, lorsque cette combustion est liée au respect de certaines qualités de production ; - dans des appareils très faiblement émetteurs de poussières, tels que définis à l'article 29, y compris pour une utilisation en chauffage principal* » ;

7. Considérant qu'il résulte des dispositions du code de l'environnement mentionnées aux points 2 et 3 que l'autorité préfectorale arrête les mesures réglementaires d'application qui permettent d'atteindre les objectifs prévus par le plan de protection de l'atmosphère, par exemple en ce qui concerne la combustion de la biomasse, lorsque ce plan a déterminé les objectifs 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 qui peuvent être prises par les autorités compétentes ; qu'ainsi, si l'autorité préfectorale dispose d'une marge de manœuvre dans le cadre de son obligation de moyens afin d'arrêter les mesures prises pour la mise en œuvre d'un plan de protection de l'atmosphère, elle ne saurait pour autant prendre des mesures incompatibles avec les objectifs de ce plan et les mesures permettant de les atteindre expressément prévues par ledit plan ;

8. Considérant qu'alors que le plan de protection de l'atmosphère révisé pour la région Ile-de-France, qui fixe des objectifs de réduction des émissions de particules liées à la combustion du bois, prévoit notamment, s'agissant de la zone sensible de la région Ile-de-France, l'interdiction de l'utilisation des foyers ouverts, même en cas de chauffage d'appoint ou de flambée d'agrément, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'arrêté attaqué supprime l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2015 des mesures réglementaires d'encadrement de l'utilisation des équipements individuels de combustion au bois existants et autorise l'utilisation des foyers ouverts pour une utilisation en chauffage d'appoint ou à des fins d'agrément ; qu'en ce qui concerne Paris, alors que le plan prévoit l'interdiction de la combustion individuelle du bois, sauf dérogation en cas d'équipement très faiblement émetteur de particules et certaines installations nécessaires à des activités d'artisanat, l'arrêté attaqué autorise l'utilisation des foyers ouverts pour une utilisation en chauffage d'appoint ou à des fins d'agrément et prévoit des dérogations au principe d'interdiction de l'utilisation de biomasse solide comme combustible dans des installations et appareils de combustion, en particulier dans les cheminées à foyer ouvert uniquement utilisées en appoint ou à des fins d'agrément ; que les mesures prévues par l'arrêté

attaqué, qui forment un ensemble indissociable, sont ainsi contraires aux mesures prévues par le plan de protection de l'atmosphère révisé, en vue d'atteindre les objectifs que fixe ce plan, et ne pouvaient par suite être prises sans évolution préalable dudit plan, dans les formes requises ; que, dans ces conditions, l'association Ecologie Sans Frontière est fondée à soutenir que les préfets auteurs de l'arrêté attaqué ont commis une erreur de droit, en prenant les mesures réglementaires d'application du plan de protection de l'atmosphère en litige ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Ecologie Sans Frontière est fondée à demander l'annulation de l'arrêté inter-préfectoral du 21 janvier 2015, modifiant l'arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 relatif à la mise en œuvre du plan de protection de l'atmosphère révisé pour l'Ile-de-France ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation »* ;

11. Considérant qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante dans la présente instance, la somme de 2 000 euros, au titre des frais exposés par l'association Ecologie Sans Frontière et non compris dans les dépens ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté inter-préfectoral du 21 janvier 2015, modifiant l'arrêté inter-préfectoral du 25 mars 2013 relatif à la mise en œuvre du plan de protection de l'atmosphère révisé pour l'Ile-de-France, est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Ecologie Sans Frontière la somme de 2 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Ecologie Sans Frontière, au préfet de police, au préfet de Seine-et-Marne, au préfet de l'Essonne, au préfet des Hauts-de-Seine, au préfet de la Seine-Saint-Denis, au préfet du Val-de-Marne, au préfet du Val-d'Oise, au préfet des Yvelines et au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.