

Vers un droit de la pollution de l'air intérieur ?

Florence Jamay, Maître de conférences en droit public
CURAPP-ESS UMR 7319, CNRS

Contribution résumée au rapport de première année du projet AIRIN, juillet 2013

Le droit des pollutions a longtemps ignoré la pollution de l'air intérieur puisqu'il a fallu attendre le début du 21^e siècle pour que la qualité de l'air intérieur soit considérée comme un enjeu de santé publique. Il existait évidemment dans la période antérieure de nombreuses réglementations concernant certains polluants (plomb, amiante notamment) et certains milieux de vie (tels les lieux de travail) mais elles restaient sectorielles et éclatées et ne permettaient donc pas d'appréhender globalement cette problématique complexe.

Si l'article 2 de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, visait, dans la définition de la pollution atmosphérique, « **les espaces clos** », les dispositions du code de l'environnement concernant la pollution de l'air ne concernaient, jusqu'en 2010, que la lutte contre la pollution de l'air extérieur.

Une mobilisation apparaît progressivement autour de cette problématique, manifeste à travers la création, en 2001, de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI), le premier (2004) puis le deuxième plan national santé-environnement (2009), qui font de cette question un de leurs axes d'action, les travaux du groupe III du Grenelle de l'environnement qui trouvent un prolongement dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle 1, concernant notamment l'obligation d'un étiquetage et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2 qui introduit, dans le code de l'environnement, une section III au chapitre 1^{er} du titre II appelée « qualité de l'air intérieur ». Elle témoigne d'une évolution vers une approche plus intégrée de la pollution de l'air intérieur, elle-même liée à une plus forte intégration des problématiques de santé-environnement.

Bien que récent, le droit applicable à la lutte contre la pollution de l'air intérieur s'est considérablement développé et enrichi. On assiste en effet à la définition d'un cadre législatif visant une approche intégrée de la lutte contre la

pollution de l'air intérieur (I). Cet objectif peine toutefois à dépasser les limites liées à l'éclatement de cette problématique (II).

I. La lente définition d'un cadre législatif visant une approche intégrée de la lutte contre la pollution de l'air intérieur

1. Des dispositions sectorielles et éclatées

Dans la mesure où la pollution de l'air intérieur résulte de sources et d'environnements distincts, mais qui interagissent entre eux, les règles qui lui sont applicables concernent diverses branches du droit, puisque ce ne sont pas les mêmes réglementations qui sont mobilisées en fonction des différents lieux de vie et des différents polluants. La réglementation relative à la qualité de l'air intérieur s'est développée afin de répondre à des préoccupations qui ont émergé progressivement et est, en conséquence, éclatée entre différents codes.

Ainsi, de nombreuses dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code de la santé publique résultent de l'intégration, dans les années 1970, de la dimension sanitaire dans la lutte contre l'habitat insalubre. L'aération des logements va en conséquence être imposée. Et plusieurs dispositions visent la lutte contre un certain nombre de polluants, tels le monoxyde de carbone, le radon, le plomb ou l'amiante.

Sur les lieux de travail, le code du travail fixe des obligations très précises et très contraignantes tant aux employeurs qu'aux maîtres d'ouvrage concernant l'aération et l'assainissement des lieux de travail et des valeurs limites d'exposition professionnelle à ne pas dépasser concernant les concentrations d'agents chimiques présents dans l'atmosphère des lieux de travail (code du travail, art. R 4412-149).

De nouvelles sources de pollution, résultant de l'évolution de la nature des matériaux et des modes de vie, sont progressivement apparues et ont fait l'objet de nouvelles dispositions, intégrées cette fois dans le code de l'environnement.

2. Une tentative d'unification au sein du code de l'environnement

Dans le prolongement des plans nationaux santé-environnement et des travaux du groupe III du Grenelle de l'environnement, la loi du 12 juillet 2010

portant engagement national pour l'environnement, en créant une nouvelle section relative à la qualité de l'air intérieur, vise à définir un cadre législatif permettant de développer les connaissances et la surveillance de l'air intérieur.

Le nouvel article L 221-7 confie notamment de nouvelles responsabilités à l'Etat qui se voit chargé de coordonner les travaux d'identification des facteurs de pollution ainsi que d'évaluer les expositions et les risques sanitaires relatifs à la qualité de l'air intérieur, d'élaborer les mesures de prévention et de gestion destinées à réduire l'ampleur et les effets de cette pollution et, enfin, d'informer le public des connaissances et travaux relatifs à cette pollution.

Ces dispositions manifestent d'une évolution vers une approche plus intégrée de la pollution de l'air intérieur, comme en témoigne d'ailleurs le choix de codifier ces dispositions dans le code de l'environnement, plutôt que dans le code de la santé publique, afin de regrouper les problématiques liées aux pollutions de l'air intérieur et extérieur.

La loi du 12 juillet 2010 prévoit en outre l'introduction dans le code de l'environnement d'un principe de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public. Cette surveillance, déjà ancienne concernant la qualité de l'air extérieur, paraît tardive concernant la pollution de l'air intérieur. Elle est en outre limitée puisqu'elle ne vise que certains établissements et que certains polluants.

Cette loi impose aussi, depuis le 1^{er} janvier 2012, une obligation d'étiquetage des émissions en polluants volatils des produits de construction et d'ameublement ainsi que des revêtements muraux et de sol, des peintures et des vernis qui émettent des substances dans l'air ambiant (code de l'environnement, art. L 221-10).

Malgré ces avancées, la définition du cadre législatif reste assez largement inachevé.

II. Un cadre inachevé : les limites de l'intégration

1. Un éclatement persistant

Les tentatives d'unification se heurtent à un éclatement persistant, tant du point de vue des outils que des acteurs concernés par cette problématique, sur lesquels pèsent des responsabilités distinctes.

Les techniques juridiques mobilisées sont très diverses ; on relève parmi elles, de manière assez classique, la recherche de l'amélioration des connaissances des sources de pollution de l'air intérieur et des expositions, afin de permettre une meilleure évaluation du risque sanitaire, dont l'Etat se voit notamment chargé (art. L 221-7 du code de l'environnement) et à laquelle contribue la surveillance de la qualité de l'air intérieur (article L 221-8 du code de l'environnement) ; le renforcement de l'information du public, notamment à travers l'étiquetage (code de l'environnement, art. L 221-10) et des dispositifs plus contraignants à travers l'interdiction de certains produits, résultant notamment de l'arrêté du 30 avril 2009.

Si les outils mobilisés pour lutter contre la pollution de l'air intérieur apparaissent finalement assez proches de ceux utilisés pour lutter contre la pollution de l'air extérieur, la lutte contre la pollution de l'air intérieur apparaît toutefois spécifique du fait de la multiplicité des sources potentielles de pollution intérieure : matériaux, équipements, mobilier, produits ménagers, activités humaines et le fait que cette pollution concerne souvent des lieux privés qui ne peuvent être surveillés dans les mêmes conditions que l'air extérieur.

Il résulte ensuite des textes un éclatement des obligations entre les différents et nombreux acteurs ; responsabilité générale de l'Etat (définie à l'article L 221-7 du code de l'environnement) dans la connaissance et la prévention des risques, obligations de surveillance des propriétaires et exploitants de certains établissements recevant du public, obligations des propriétaires d'immeubles dans le cadre de la lutte contre le saturnisme (code de la santé publique, art. L 1334-2 à L 1334-4), dans le cadre de la prévention des intoxications par le monoxyde de carbone (code de la construction et de l'habitation, art. R 131-31 à R 131-34) et de la recherche d'amiante (code de la santé publique, art. 1334-12-1), obligations pour les fabricants de produits d'étiqueter les polluants volatils de certains produits (code de l'environnement, art. L 221-10 et R 221-24) et obligations des employeurs et des maîtres d'ouvrage concernant l'aération et l'assainissement sur les lieux de travail.

Malgré cet éclatement, la définition d'une responsabilité générale de l'Etat dans la prise en charge de cette problématique manifeste d'une avancée

majeure puisqu'elle concerne bien l'ensemble des sources et des lieux visés par cette pollution.

2. Une ambition limitée

Malgré une forte mobilisation des pouvoirs publics sur la question, plusieurs indicateurs témoignent d'une ambition limitée.

Des faiblesses demeurent d'abord du point de vue de la prise en charge institutionnelle de cette problématique ; le statut de l'observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI) reste fragile et ses moyens limités, la légitimité des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) à intervenir dans la surveillance des environnements intérieurs incertaine et, malgré les annonces et propositions en ce sens, il n'existe toujours pas d'organisation pour la gestion des plaintes relatives à la qualité de l'air.

Des insuffisances existent ensuite tant du point de vue du champ d'application des mesures adoptées que de leur nature ; la surveillance dans les établissements recevant du public reste limitée, tant du point de vue des locaux que des polluants concernés, même si une extension semble être envisagée.

On note enfin une certaine timidité concernant la nature des mesures envisagées ; les mesures de gestion visent en effet essentiellement l'aération alors que le champ des interdictions est restreint et que l'obligation d'étiquetage ne concerne que certains produits et seulement onze polluants.

On peut en outre regretter l'absence de plafonds d'exposition pour chaque substance ou préparation présente dans ou émise par les matériaux de construction, de décoration et dans tous les produits destinés à la grande consommation, à l'instar de ceux prévus par le code du travail en milieu professionnel.