

Concept intercantonal: Mesures temporaires en cas de pollution particulièrement élevée de l'air par un excès de poussière fine (smog hivernal – PM10)

Rapport

1. Situation initiale et mandat

1.1 Expériences acquises avec les mesures contre le smog estival (ozone)

Consécutivement à « l'été du siècle 2003 » avec ses pollutions à l'ozone extrêmement élevées, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a, en 2004, décidé d'élaborer un concept de mesures temporaires dans le cas de situations de pollution extraordinaire. Il servirait à compléter si possible immédiatement les « mesures permanentes ».

La DTAP a pu se référer pour le smog estival (ozone) au concept à deux niveaux de l'UE:

- Un niveau d'information dans le cas d'un dépassement d'une fois et demie de la valeur limite horaire de l'ozone, avec une activité d'information renforcée et des mesures volontaires.
- Un niveau d'intervention en cas de dépassement du double de la valeur limite horaire de l'ozone, avec des mesures décidées par les autorités.

La mise en pratique de ce « concept national » a fait dans les grandes lignes ses preuves au cours des étés 2005 et 2006.

On a provisoirement renoncé à l'élaboration du niveau intervention au nord des Alpes en raison de la répartition régionale typique connue pour l'ozone, car, contrairement au Tessin, de tels niveaux de pollution ne s'y sont encore jamais produits. Par contre un concept d'intervention pour le smog estival correspondant doit encore être préparé pour l'assemblée plénière de printemps 2007.

1.2 Mandat

Consécutivement à la longue situation d'inversion ayant entraîné des pollutions de poussière fine (PM10) particulièrement élevées en janvier et février 2006 et le déclenchement de mesures immédiates dans 11 cantons, la DTAP s'est vue attribuer le mandat d'élaborer également un concept correspondant pour le smog hivernal dans la perspective d'une procédure coordonnée dans le futur.

2. Principes

2.1 Délimitations (tâche fédérale – tâches cantonales)

Aussi bien le problème du smog estival avec une pollution excessive à l'ozone (O₃), que celui du smog hivernal avec une pollution à la poussière fine (PM10) très élevée ne peuvent être résolus avec des mesures temporaires. Des mesures permettant de réduire durablement le niveau global de polluants sont à cet effet nécessaires (diminution des émissions correspondantes à la source par des prescriptions techniques et des dispositions légales). Celles-ci sont de la sphère de compétence de la Confédération.

La DTAP a plusieurs fois demandé au Conseil fédéral de prendre d'urgence les mesures nécessaires.

La Confédération (DETEC) a, en janvier 2006, présenté le plan d'action poussière fine en complément de l'ordonnance sur la pureté de l'air (OPair) et des plans de mesures des cantons (concepts d'assainissement de l'hygiène de l'air), lequel a été approuvé par le Conseil fédéral le 16 juin 2006. La plupart des mesures sont actuellement en cours d'étude.

Annexe: Avis de situation DETEC du 16 juin 2006.

Des mesures temporaires pour les périodes estivales de beau temps et les situations hivernales d'inversion sont en fait des véritables concepts d'urgence qui ne doivent être utilisés que dans le cas de situations extraordinaires de pollution de l'air. Elles servent à casser les pointes de pollution ou à éviter la poursuite de la croissance de la pollution de l'air afin de limiter les dommages.

En conséquence le problème ne peut durablement être résolu par des mesures temporaires mais, dans le meilleur des cas, seulement momentanément désamorcé.

Néanmoins il ne faut pas sous-estimer l'effet psychologique de telles mesures du point de vue de la sensibilisation et par conséquent de l'augmentation de la disponibilité de la population à fournir une contribution personnelle à la réduction de la pollution de l'air.

2.2 *Evaluation juridique*

Selon la jurisprudence du tribunal fédéral, une compétence tacite d'action des cantons découle de l'art. 1 al. 1 et de l'art. 11 al. 3 LPE en cas de danger imminent grave pour la santé. Cependant des mesures à court terme ne trouvent pas en premier lieu leur justification dans le droit de l'environnement fédéral et ne découlent pas non plus de son application mais représentent un droit cantonal complémentaire de la police de l'environnement reposant sur une compétence législative concurrente, si ce n'est autonome des cantons. Le droit de l'environnement fédéral ne prévoit en particulier aucune mesure à court terme en ce qui concerne la limitation des émissions pour lutter contre les situations de smog ou d'inversion momentanée.

S'il s'agit d'éviter un danger grave et imminent pour l'ordre public, notamment la santé, la clause générale de police entre également en question comme base (ATF 121 I 334, cons. 4, 7 et 8). Cependant il est exclu d'y recourir si, malgré la connaissance de la problématique, les bases typiques et reconnaissables de danger ne sont pas normalisées (ATF 126 I 112, 118). En conséquence il n'est fondamentalement pas possible d'y faire appel pour des situations prévisibles et récurrentes. C'est pourquoi elle peut seulement et exceptionnellement être utilisée comme base juridique pour des mesures temporaires de lutte contre des concentrations exagérées de poussière fine dans l'air dans des situations extrêmes, et non pas pour des situations de pollution se répétant constamment. C'est pour cette raison qu'il est recommandé de créer une base légale pour les mesures prévues – que ce soit dans la LPE ou dans le droit cantonal.

Les mesures doivent de plus être justifiées du point de vue de la proportionnalité et respecter l'égalité de traitement.

Les limitations de vitesse (vitesse 80) pour au max. 8 jours sur les autoroutes s'appuyant sur l'art. 3 al. 6 LCR sont autorisées sans approbation de l'OFROU. Certaines exigences de procédure doivent à cette occasion être respectées. Le droit fédéral règle ce domaine limitativement. Une réglementation dans le cadre de la législation cantonale (concrétisation) n'est donc ni nécessaire ni même possible.

3. **Concept cantonal commun contre la pollution à la poussière fine (mesures temporaires)**

Il s'agit dans le cas présent d'un concept de base pour l'ensemble de la Suisse, qui doit permettre une procédure coordonnée et compréhensible pour la population. Son application incombe principalement aux régions et cantons, étant donné qu'il existe en règle générale un échelonnement dans le temps des situations de pollution extrême (par ex. est – ouest, etc.).

Le concept prévoit trois niveaux (1 niveau d'information et 2 niveaux d'intervention) et diffère en ce point du concept contre le smog estival (deux niveaux). De cette façon il respecte le principe des moyens proportionnés à la situation. L'important est

que toutes les régions / tous les cantons appliquent les mêmes critères et valeurs de déclenchement.

Les communications aux médias des niveaux information et intervention sont basées sur des "messages clefs" communs. Les niveaux d'intervention comprennent un ensemble de mesures de base qui doivent être mis en oeuvre dans toutes les régions / tous les cantons. De plus chaque région / canton peut ordonner d'autres mesures d'accompagnement correspondant à ses besoins spécifiques et ses possibilités. Les points suivants sont à l'heure actuelle principalement envisagés:

- Actions dans le domaine des transports publics, etc.
- Création de zones d'interdiction et de périodes d'interdictions des véhicules à forte émission (HEV). Un système d'identification des types de véhicules simple à mettre en oeuvre selon les catégories d'émissions constitue un préalable aux mesures dans ce domaine, de même qu'éventuellement des modifications de l'ordonnance sur la signalisation. Les travaux préparatoires à cet effet sont en cours au niveau fédéral (OFROU, OFE et OFEV) ; de nombreux représentants des cantons) y sont impliqués.

4. Organisation

4.1 Mesures internes des cantons – coordination

L'application incombe aux régions et cantons. En conséquence les régions doivent dans une prochaine phase se constituer elles-mêmes pour ces tâches et ordonner les mesures suivantes. Cette tâche est urgente si l'on souhaite disposer du concept de base pour l'ensemble de la Suisse avec une application régionale pour l'hiver 2006/2007.

C'est pourquoi les régions doivent se constituer pour cette tâche d'ici le 15 novembre 2006:

- *Création d'un service de coordination et d'engagement central dans la région*
- *Définition de l'organisation interne et des procédures ainsi que les moyens et plans de communication*
- *Garantie de la coordination et des liaisons:*
 - *avec les régions voisines*
 - *avec la Confédération*
 - *avec l'étranger voisin*

Les mandats correspondants doivent donc être attribués aux services, de manière que les travaux préparatoires nécessaires à la coordination puissent être immédiatement entrepris. Les cantons restent sur le plan juridique formel compétents pour les décisions et l'application des mesures, contrôles, etc. Mais ils doivent conférer aux régions la plus grande marge d'action possible pour que la coordination puisse y être garantie.

4.2 Organisation régionale de base

Contrairement au cas du smog estival, le concept pour la pollution à la poussière fine ne prévoit pas d'organisation faîtière nationale. Ceci parce que l'évolution régionale et dans le temps et l'intensité des situations d'inversion avec une pollution élevée correspondante à la poussière fine (PM10) doit être considérée comme un processus tridimensionnel dynamique (dynamique horizontale et verticale des situations d'inversion). Pour l'organisation et la préparation il est nécessaire de prévoir une structure régionale, même si les mesures seront appliquées selon les situations d'inversion (qui ne sont pas toujours les mêmes comme les régions pour l'organisation).

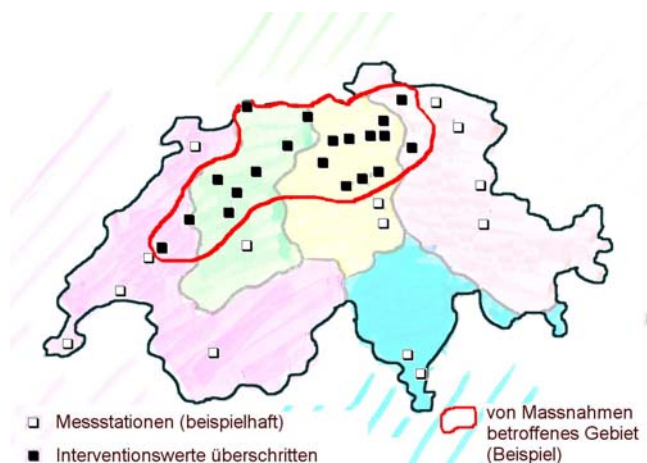
Pour l'organisation la division suivante est proposée :



4.3 Edicter les mesures selon les situations d'inversions dans les régions

En raison d'évolutions différentes de la pollution à la poussière fine, des géométries variables puissent aussi être appliquées (par exemple pied nord du Jura avec les cantons BS/BL avec des parties de SO et AG, le Mitteland entier, la Suisse d'est sans le Rheintal etc.). Les points de mesures individuelles indiquent les charges locales. Basé sur la vue d'ensemble des résultats on peut définir la région dans laquelle il est nécessaire d'édicter des mesures (différences existent aussi dans la verticale = hauteur sur mer de la région), respectivement les régions / cantons concernés. Seul de cette manière la condition de proportionnalité est garantie.

Les répartitions suivantes sont possibles (exemples théoriques ; dans le cas concrets, il faut définir la région concernée selon les résultats des points de mesure) :



5. Evaluation

Le présent concept a été élaboré sur la base de la discussion organisée au printemps 2006 à la DTAP, de même que sur la base d'une enquête auprès des services spécialisés de la pureté de l'air des cantons avec l'implication de la CCE et de l'OFEV. Il s'agit pour l'essentiel d'un concept de base pour l'ensemble de la Suisse, qui laisse aux différents cantons et régions une certaine marge pour des mesures supplémentaires ou actions locales ou régionales et reste supportable du point de vue des coûts d'application.

Le présent concept est équilibré et devrait en conséquence être adopté dans son ensemble. Il ne serait pas judicieux de n'en réaliser que des parties, ce qui d'ailleurs ne bénéficierait pas à la crédibilité et à la considération des cantons.

Mais, comme précédemment, la mise en oeuvre de mesures permanentes dans le sens de la prévoyance occupe le premier plan dans la lutte contre la pollution excessive à la poussière fine. Cet ordre de priorité n'est pas remis en question par le présent concept, qui n'est applicable que dans des situations de pollutions à la poussière fine particulièrement élevées.

Zurich/Bürgenstock, le 21 septembre 2006