

Conseil d'Etat, 10 juillet 2020, Pollution de l'air

Le Conseil d'Etat ordonne au gouvernement d'adopter des mesures afin de réduire la pollution de l'air sous astreinte

Résumé

Par cet arrêt du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat enjoint au gouvernement d'adopter des mesures afin de réduire la pollution de l'air concernant les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Il s'agit du montant le plus élevé jamais prononcé par le juge administratif dans le but de contraindre l'Etat à exécuter sa décision.

Source

- [CE, 10 juillet 2020, Pollution de l'air](#)

Retour sur les faits et la procédure

Par un arrêt en date du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat avait annulé la décision implicite par laquelle le gouvernement avait refusé de prendre les mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 relative à la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe permettant de ramener sur l'ensemble du territoire les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites fixées par cette directive. Par cette décision de 2017, le juge administratif avait enjoint le Premier ministre et le ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre un plan relatif à la qualité de l'air dans quinze zones.

Suite à cette décision, le 16 juillet 2018, le Ministre de la transition écologique et solidaire a fourni des observations afin d'exposer au Conseil d'Etat les mesures adoptées à cette fin.

Toutefois, estimant que la décision du 12 juillet 2017 n'avait pas été exécutée, l'association Les Amis de la Terre, soixante-huit autres associations, huit personnes physiques et une commune, celle de Marennes dans le Rhône, ont saisi le Conseil d'État d'une demande d'astreinte par une requête enregistrée le 2 octobre 2018. Les requérants demandent ainsi au Conseil d'Etat de constater que la décision du 12 juillet 2017 n'a pas été exécutée à la date du 31 mars 2018 et que soit prononcée à l'encontre de l'Etat, s'il ne justifie pas de l'exécution, une astreinte de 100 000 euros par jour de retard.

Ainsi, les demandeurs sollicitent le prononcé d'une astreinte en vue de l'exécution de la décision du 12 juillet 2017 enjoignant au gouvernement d'adopter les mesures nécessaires à la réduction de la concentration en dioxyde d'azote et particules fines dans l'air.

Sur l'astreinte :

Dans le premier temps de l'arrêt, le juge rappelle sa faculté à prononcer des astreintes pour assurer la bonne exécution des décisions de la juridiction administrative et précise quels peuvent en être les bénéficiaires.

En effet, lorsque le juge administratif oblige l'administration à prendre certaines mesures pour exécuter sa décision, il peut l'assortir d'une astreinte en prévoyant qu'en cas de retard l'administration paiera une somme d'argent préalablement déterminée. L'astreinte vise donc à assurer la bonne exécution des décisions de la juridiction administrative.

Elle peut être prononcée à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. L'astreinte est prononcée soit dans la décision statuant au fond, soit ultérieurement dans l'hypothèse d'une inexécution de la première décision. Ainsi, en cas d'inexécution totale, comme partielle, la juridiction peut procéder à la liquidation de l'astreinte.

Dans la décision du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat explique que cette astreinte peut être versée au requérant mais également à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé à but non lucratif menant des actions d'intérêt général en lien avec l'objet du litige conformément à ses statuts.

En l'espèce, le Conseil d'Etat avait, comme expliqué précédemment, enjoint le Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines sous les valeurs limites fixées par le code de l'environnement. Toute la question est donc de déterminer si la décision du 12 juillet 2017 a été complètement exécutée par l'Etat français.

Sur les plans relatifs à la qualité de l'air ou de protection de l'atmosphère :

Dans la décision du 10 juillet 2020, les sujets principaux sont les plans relatifs à la qualité de l'air que le gouvernement a été enjoint d'adopter en 2017. Ainsi, l'arrêt vise principalement l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, l'annexe à cette directive et les articles L222-1, L222-4, L222-5 et R222-15 du code de l'environnement.

La directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 :

La directive prévoit que les Etats membres doivent veiller à ce que les taux de particules fines dans l'air ambiant ne dépassent pas 40 µg/m³ en moyenne par année civile et 50 µg/m³ par jour plus de 35 fois par année civile et que les niveaux de dioxyde d'azote ne dépassent pas 40 µg/m³ en moyenne par année civile.

L'article 23, lui, prévoit qu'en cas de dépassement de ces valeurs, les Etats membres doivent établir des plans relatifs à la qualité de l'air prévoyant "des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible".

Les dispositions du code de l'environnement :

Concernant, le code de l'environnement, il prévoit en ses articles L222-4 et L222-5 l'adoption d'un plan de protection de l'atmosphère dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les normes de qualité de l'air mentionnées dans le code de l'environnement ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être. Ainsi, ces plans visent à ramener les concentrations en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes.

Il est toutefois possible de ne pas recourir à un tel plan lorsque des mesures prises dans un autre cadre peuvent être plus efficaces.

Par ailleurs, l'administration peut employer d'autres instruments afin de respecter les normes de qualité de l'air. Quoi qu'il en soit, ces plans ou instruments, pour être conformes à la directive doivent contenir l'ensemble des informations listées à l'article R222-15 du code de l'environnement¹ mais surtout démontrer que les mesures permettront que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible

Ainsi, conformément à la directive européenne du 21 mai 2008 et aux dispositions du code de l'environnement, la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants doit être la plus courte possible et c'est notamment ce point que le juge va évaluer pour établir l'inexécution partielle de la décision du 12 juillet 2017.

La position du Conseil d'Etat :

Ainsi, dans l'arrêt du 10 juillet 2020, le juge administratif a constaté que, pour les niveaux de concentrations en dioxyde d'azote, dans huit des douzes zones concernées par la précédente décision de 2017, les données provisoires pour l'année 2019 mettaient en évidence un dépassement persistant du risque. Les zones concernées sont Grenoble, Lyon, Marseille-Aix, Paris, Reims, Strasbourg et Toulouse.

Concernant la concentration en particules fines, dans deux des trois zones concernées par la première décision, la valeur limite de concentration en moyenne journalière a été dépassée plus de 35 fois (Paris et Fort-de-France).

Afin d'exécuter la décision du 12 juillet 2017, le gouvernement avait adopté quatorze feuilles de route comportant pour chaque zone une liste d'actions concrètes à mener. Toutefois, le juge administratif déplore l'absence d'une estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée

¹ Prévoyant notamment que les plans doivent comporter les informations sur "toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l'évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l'air (...)" ainsi que "les indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation" , le calendrier de mise en oeuvre et "l'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est attendue et du délai de réalisation des objectifs"

et l'absence de précisions sur les délais prévus pour la réalisation de ces objectifs alors même que cette durée est essentielle afin de pouvoir s'assurer que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible.

Dès lors, si le juge estime que le plan de protection de l'atmosphère pour la Vallée de l'Arve peut être regardé comme assurant une correcte exécution de la décision du 12 juillet 2017, le nouveau plan concernant l'île de France est, pour lui, incomplet dans la mesure où il retient 2025 comme objectif alors même que le gouvernement ne fait pas valoir de justifications de nature à démontrer que cette date peut être regardée comme permettant de respecter l'exigence que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible. Le juge estime ainsi que, pour la zone Ile-de-France, le plan de protection de l'atmosphère ne permet pas une complète exécution de la décision du 12 juillet 2017.

Concernant les huit zones précédemment citées et à l'exception de la Vallée de l'Arve, le juge estime qu'aucun élément ne permet d'établir que les mesures adoptées permettront de ramener les niveaux de concentration des deux polluants (dioxyde d'azote et particules fines) en deçà des valeurs limites dans le délai le plus court possible.

Ainsi, concernant les zones de Grenoble, Lyon, Strasbourg, Reims, Toulouse, Paris, Marseille-Aix pour le dioxyde d'azote et Paris et Fort de France concernant les particules fines, le Conseil d'Etat juge que l'Etat ne peut être gardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète de cette décision. Le juge administratif constate ainsi la carence de l'Etat à agir.

Enfin, au regard du délai écoulé depuis la décision du 12 juillet 2017, de l'importance du respect effectif du droit de l'Union européenne, de la gravité des conséquences de ce défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et de l'urgence qui en découle, le juge prononce une astreinte contre l'Etat de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la complète exécution de la décision du 12 juillet 2017. Toutefois, l'Etat dispose de six mois avant le début de la liquidation de l'astreinte pour justifier d'une exécution complète.

Le juge constate donc l'inexécution partielle de la décision du 12 juillet 2017 et l'Etat dispose de six mois pour communiquer au Conseil d'Etat les mesures prises pour exécuter la décision de 2017. En cas de constat d'inexécution totale ou partielle, l'astreinte sera liquidée. Cette dernière pourra être versée non seulement aux associations requérantes mais aussi aux personnes publiques ayant une autonomie suffisante et des missions en rapport avec la qualité de l'air ou des personnes privées à but non lucratif menant des actions d'intérêt général en lien avec la qualité de l'air.

Fiche d'arrêt rédigée par Maréva VAUCHER, membre de Notre Affaire à Tous