

CE, 12 juill. 2017; CE, 10 juill. 2020 ; CE, 4 août 2021; CE, 17 oct. 2020, Association Les Amis de la Terre France.

Résumé : Le Conseil d'Etat a été saisi par l'association les Amis de la Terre et s'est prononcé à plusieurs reprises sur le non-respect par l'Etat de ses obligations européennes en matière de qualité de l'air. Dans ses dernières décisions, il constate une certaine amélioration grâce aux mesures adoptées. Il prononce pourtant une liquidation de l'astreinte à laquelle il avait condamné l'Etat face à l'insuffisance de l'amélioration de la situation dans les zones Aix-Marseille, Lyon, Paris et Toulouse.

Faits et procédure : En 2015, l'association Les amis de la Terre demande au Président de la République, Premier ministre et ministres concernés, d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions européennes relatives à la qualité de l'air en Europe¹. Face au silence gardé par les autorités compétentes sur cette demande, l'association décide de saisir le Conseil d'Etat. Le 26 octobre 2015, L'association introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision implicite de rejet qui résulte du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et les ministres concernés sur sa demande.

Demandes : Dans la requête de 2017, Il est demandé aux juges, à titre principal, d'enjoindre au Gouvernement d'ordonner la révision de l'ensemble des plans de protection de l'atmosphère non conformes aux exigences de la directive dans la mesure où ces plans ne prévoient pas de ramener les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites aussi rapidement que possible.

A titre subsidiaire, l'association réclame qu'il soit enjoint aux mêmes autorités d'ordonner toute mesure utile permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées par cette directive.

Dans la requête introduite le 2 octobre 2018, l'association demande au Conseil d'Etat de constater que la décision précédente n'a pas été exécutée et de prononcer une astreinte à l'encontre de l'Etat s'il ne justifie pas avoir adopté les mesures nécessaires dans le mois.

Dans la requête introduite en mars 2021, l'association réitère sa demande, estimant que l'Etat n'a pas pleinement exécuté les décisions précédentes. Elle souhaite, également, que soit prononcée la majoration du montant de l'astreinte et qu'il soit procédé à sa liquidation.

Enfin, dans le mémoire introduit en septembre 2022, l'association réclame, encore une fois, au Conseil d'Etat de constater l'absence de la pleine exécution de la décision de 2017, la majoration de l'astreinte et sa liquidation pour la période du 2021/2022.

Raisonnement du Conseil d'Etat : Dans la décision de 2017, le Conseil se fonde non seulement sur la directive 2008/50/CE mais également, sur l'interprétation qu'en donne la CJUE dans son arrêt ClientEarth². Il déduit de cette interprétation que c'est à la juridiction nationale saisie qu'il appartient de prendre à l'égard de l'autorité nationale toute mesure nécessaire, qui peut être une injonction, pour que cette autorité adopte le "plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit".

¹ Article 23 de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008.

² CJUE, 19 novembre 2014, C-404/13.

Dans la décision de 2020, le Conseil d'Etat constate que les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 dépassent encore les valeurs limites fixées par le code de l'environnement dans huit zones³. Il note l'existence de la rédaction, par le gouvernement, de feuilles de routes qui précisent pour chaque zone, les actions à mener afin de réduire l'émission de polluants. Cependant, pour les juges du Conseil d'Etat, ces feuilles de route ne comportent aucune estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est escomptée, ni aucune précision concernant les délais prévus pour la réalisation de ces objectifs. Il en va de même pour le plan de protection de l'atmosphère d'île de France qui, selon le Conseil, ne peut être regardé comme assurant l'exécution de la décision de 2017.

Dans la décision de 2021, le Conseil passe en revue les mesures adoptées depuis 2020 par l'Etat pour lutter contre la pollution atmosphérique.

D'après lui, certaines zones dépassent encore les valeurs limites d'émission de polluants⁴. Il relève également, une baisse des dépassements pour Paris⁵ qu'il attribue à la situation sanitaire durant l'année 2020/2021.

Il répond à l'argument de l'Etat qui faisait valoir qu'une procédure de passation de marché public portant sur l'évaluation des politiques publiques en matière de qualité de l'air était en cours. Pour le Conseil, la mise en œuvre de cette procédure ne constitue pas, en tant que telle, une mesure d'exécution de la décision⁶. Ne constitue pas, non plus, une mesure d'exécution de la décision, l'adoption du décret du 16 septembre 2020 relatif à l'instauration des zones à faibles émissions⁷. Ce décret ne peut pas constituer une mesure d'exécution de la décision car il doit être mis en œuvre par les collectivités de façon étalée dans le temps. L'analyse est similaire pour d'autres mesures présentées par le Gouvernement⁸. De façon générale, le Conseil précise que les mesures présentées ne permettent pas de garantir qu'elles seront de nature à mettre un terme aux dépassements encore constatés ou de consolider la situation de non-dépassement⁹.

Dans la décision de 2022, le Conseil d'Etat constate à nouveau le dépassement des valeurs limites de taux de concentration en dioxyde d'azote dans quatre zones¹⁰. Les mesures adoptées par le Gouvernement ne permettent pas de déterminer que leurs effets pourront ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites¹¹.

³ Zone à risques - hors agglomération (ZAR) Vallée de l'Arve, zone à risque - agglomération (ZAG) Grenoble, ZAG Lyon, ZAG Marseille- Aix, ZAG Paris, ZAR Reims, ZAG Strasbourg et ZAG Toulouse, compte tenu des nouvelles terminologies et du nouveau zonage issu de l'arrêté du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant.

⁴ Lyon, Paris, Aix-Marseille, Grenoble et Toulouse Midi-Pyrénées (cons. 4.).

⁵ cons. 5.

⁶ cons. 6.

⁷ cons.7.

⁸ conversion du parc automobile national vers des véhicules moins polluants; interdiction de l'installation de nouvelles chaudières à fioul ou à charbon sera interdite à compter du 1er janvier 2022; actions portant sur les transports terrestres et maritimes ainsi que sur l'amélioration de l'habitat (mesures adoptées dans le cadre du plan de relance après l'épidémie de Covid). (cons. 8.)

⁹ cons.9.

¹⁰ Aix-Marseille, Lyon, Paris et Toulouse (cons. 4).

¹¹ cons. 13.

Décision : Dans la décision de 2017, le Conseil d'Etat annule la décision implicite de rejet du Président de la République et du Gouvernement. Mais, également, il les enjoint d'adopter le plus rapidement possible toutes les mesures utiles et un plan sur la qualité de l'air, dans les zones énumérées¹², qui permettraient de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par le code de l'environnement¹³. Dans la décision de 2020, face à l'adoption limitée de mesures, le Conseil en déduit que l'Etat ne peut être considéré comme ayant assuré l'exécution complète de la décision précédente. Il donne un délai de 6 mois à l'Etat pour assurer l'exécution complète de la décision à l'échéance duquel il prononcera une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Dans la décision de 2021, le Conseil décide de liquider l'astreinte, puisque la décision de 2017 n'a pas été pleinement exécutée, tout en précisant qu'il tient compte des améliorations constatées. Enfin, la décision de 2022, le Conseil décide, à nouveau, de liquider l'astreinte, pour la période 2021/2022 cette fois-ci. Il tient, toutefois, compte des améliorations constatées pour décider de ne pas augmenter son montant.

Commentaire : [Dans le communiqué de presse de la décision](#), le Conseil précise qu'il examinera en 2023 les actions menées par l'Etat à partir du second semestre 2022 afin de déterminer s'il devra, à nouveau, liquider l'astreinte ou si les mesures adoptées par le Gouvernement auront été suffisantes.

Sources :

[CE, 12 juillet 2017, n°394254, Association Les Amis de la Terre France, Lebon.](#)

[CE, ass., 10 juill. 2020, n° 428409, Association Les Amis de la Terre France, Lebon.](#)

[CE, 4 août 2021, n°428409, Association Les Amis de la Terre France, Lebon.](#)

[CE, 17 octobre 2022, n° 428409, Association Les Amis de la Terre France, Lebon.](#)

**Rédigé par Sandy Cassan-Barnel, juriste,
référente du groupe veille-international Notre Affaire à Tous.**

¹² ZUR Rhône-Alpes, Paris Île-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Saint-Étienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, ZUR Champagne-Ardenne et Toulouse Midi-Pyrénées.

¹³ Article R 221-2 du code de l'environnement.