



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE** **Légifrance**
Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 17/10/2022, 428409, Publié au recueil Lebon

Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies

N° 428409
ECLI:FR:CECHR:2022:428409.20221017
Publié au recueil Lebon

Lecture du lundi 17 octobre 2022

Rapporteur

Mme Airelle Niepce

Rapporteur public

M. Stéphane Hoynck

Avocat(s)

SCP BORE, SALVE DE BRUNETON, MEGRET

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 394254 du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, à la demande de l'association Les amis de la Terre France, d'une part, annulé pour excès de pouvoir les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé, refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive, d'autre part, enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 des motifs de cette décision, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

Par une décision n° 428409 du 10 juillet 2020, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a prononcé une astreinte à l'encontre de l'Etat s'il ne justifiait pas, dans les six mois suivant la notification de cette décision, avoir exécuté la décision du 12 juillet 2017, pour chacune des zones énumérées au point 11 de sa nouvelle décision, et a fixé le montant de cette astreinte à 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date de cette exécution.

Par une décision n° 428409 du 4 août 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a procédé à la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021 et condamné l'Etat à verser la somme de 10 millions d'euros, à répartir de la façon suivante : 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, 3,3 millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2,5 millions d'euros au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2 millions d'euros à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), 1 million d'euros à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), 350 000 euros aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air Air Parif et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, et 200 000 euros aux associations Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune.

Par un courrier du 10 février 2022, le délégué à l'exécution des décisions de justice de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat a demandé à la ministre de la transition écologique de porter à sa connaissance les mesures prise par les services de l'Etat pour assurer l'exécution des décisions.

Par des observations, enregistrées le 22 mars 2022, la ministre de la transition écologique a précisé les mesures adoptées par l'Etat à cette fin.

La section du rapport et des études du Conseil d'Etat a exécuté les diligences qui lui incombent en vertu du code de justice administrative.

La note du 25 avril 2022 que la présidente de la section du rapport et des études a adressée au président de la 6ème chambre de la section du contentieux a été communiquée aux parties en application des dispositions de l'article R. 931-5 du code de justice administrative.

Les parties ont été invitées à indiquer au Conseil d'Etat quelles personnes morales de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou de droit privé à but non lucratif menant, conformément à leurs statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet pourraient utilement être désignées affectataires de tout ou partie de la liquidation de cette astreinte dans l'hypothèse où il serait procédé à une telle liquidation.

Par un mémoire, enregistré le 8 septembre 2022, l'association Les amis de la Terre France, l'association Les amis de la Terre Paris, l'Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR), l'association France nature environnement Ile-de-France, l'association Les amis de la Terre Val de Bièvre, l'association France nature environnement Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'association France nature environnement Bouches-du-Rhône, le Collectif anti nuisance L2, l'association Cap au nord, l'Association de défense du site du Réaltor et de son environnement, l'association RAMDAM, l'association CIRENA, l'association Autrement pour les aménagements des contournements (autoroutiers et ferroviaires) de l'habitat et de l'Est, l'association Défense des intérêts des riverains de l'aérodrome de Pontoise-Corneilles en Vexin, M. C... I..., l'association SOS Paris, M. F... L..., M. J... A..., l'association Champagne-Ardenne nature environnement (CANE), l'Association pour la sauvegarde du patrimoine et de l'environnement à Antony, l'association Greenpeace France, l'Association de défense de l'environnement et de la population de Toussieu (ADEPT), l'association Val de Seine vert, l'Association pour la Sauvegarde de Boulogne Nord-Ouest (ASBNO), l'Association inter village pour un environnement Sain (AIVES), l'association Marennes contre les nuisances, l'association COFIVER, M. G... O..., M. M... D..., l'association Respect environnement, la Fédération Fracture, l'association Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA), l'association Forum sud francilien contre les nuisances aériennes, Mme H... K..., Mme E... N..., l'association Environnement 92, l'association Chaville Environnement, l'association Comité riverains Aéroport Saint-Exupéry (CORIAS), l'association Les amis de la Terre Nord, l'association Actions citoyennes pour une transition énergétique solidaire (ACTEnergieS), l'Association de concertation et de proposition pour l'aménagement et les transports (ACPAT), Mme B... P..., l'association Comité des intérêts de quartier (CIQ) Saint Jean de Tourette Protis, l'association Alertes nuisances aériennes (ANA), l'association Notre affaire à tous, l'Association de protection des collines peypinoises (APCP), l'association Respire, l'association Vivre et agir en Maurienne, l'association France nature environnement Paris, l'association Sommeil et santé, l'Association niçoise pour la qualité de l'air et l'environnement et de la vie, l'association Fédération Alsace nature, l'Association de défense de l'environnement de Chaponnay, l'association Défense des riverains de l'aéroport de Paris, l'association Union calanques littoral, l'association Collectif contre les nuisances aériennes de l'agglomération toulousaine et la commune de Marennes, demandent au Conseil d'Etat :

1°) de constater que les décisions n° 394254 du 12 juillet 2017 et n°428409 du 10 juillet 2020 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux n'ont pas été pleinement exécutées au terme du délai laissé par la décision du 10 juillet 2020 ;

2°) de condamner l'Etat, en application des dispositions de l'article L. 911-7 du code de justice administrative, et au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte, au paiement de 20 millions d'euros pour la période du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022 ;

3°) de fixer la liste des bénéficiaires de cette condamnation ainsi que les modalités d'attribution des sommes à verser selon la convention d'assistance juridique conclue le 6 mai 2021 entre l'association Les amis de la Terre France et son avocat ;

4°) de majorer le montant de l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020 pour la porter à un montant de 20 millions d'euros par semestre de retard dans l'exécution de cette décision ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier, y compris celles visées par les décisions du Conseil d'Etat des 10 juillet 2020 et 4 août 2021 ;

Vu :

- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 ;
- le décret n° 2020-1526 du 7 décembre 2020 ;
- le décret n° 2021-977 du 23 juillet 2021 ;
- le décret n° 2022-8 du 5 janvier 2022 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Aïrelle Niepce, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 19 septembre 2022, présentée par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 911-7 du code de justice administrative : " En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. (...) Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée ".

2. Afin d'assurer l'exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte 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, soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code. En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive de la décision, la juridiction procède, en vertu de l'article L. 911-7 de ce code, à la liquidation de l'astreinte. En vertu du premier alinéa de l'article L. 911-8 de ce code, la juridiction a la faculté de décider, afin d'éviter un enrichissement indu, qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l'État. Toutefois, l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet.

3. Par une décision n° 394254 du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, en premier lieu, annulé les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive. Il a, en second lieu, enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones administratives de surveillance (ZAS) énumérées au point 9 des motifs de cette décision, soit, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, les zones urbaines régionales (ZUR) Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne et Toulouse Midi-Pyrénées et, s'agissant des taux de concentration en particules fines PM10, les ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018. Constatant que l'Etat ne pouvait être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète de cette décision, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, par une nouvelle décision n° 428409 du 10 juillet 2020, prononcé une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard, à compter de l'expiration d'un délai de six mois suivant la notification de sa décision, si l'Etat ne justifiait pas avoir pris les mesures nécessaires permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible, d'une part, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, dans les zones à risque - agglomération (ZAG) de Paris, Marseille-Aix, Grenoble, Lyon, Strasbourg et Toulouse et dans la zone à risques - hors agglomération (ZAR) de Reims, d'autre part, s'agissant des taux de concentration en particules fines PM 10, dans la ZAG Paris et la ZAR Fort-de-France, compte tenu des nouvelles terminologies et du nouveau zonage issu de l'arrêté de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant.

4. Par une nouvelle décision n° 428409 du 4 août 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, après avoir constaté que l'Etat n'avait pas entièrement exécuté les décisions des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 mentionnées au point précédent, d'une part, pour les ZAG Paris, Marseille-Aix, Grenoble, Lyon et Toulouse s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, d'autre part, pour la ZAG Paris s'agissant des taux de concentration en PM10, a jugé qu'il y avait lieu de procéder à la liquidation provisoire de l'astreinte pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus. Ainsi, l'Etat a été condamné à verser la somme de 10 millions d'euros, répartie de la façon suivante : 100 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, 3,3 millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2,5 millions d'euros au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2 millions d'euros à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), 1 million d'euros à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), 350 000 euros aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, et 200 000 euros aux associations Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune, associations agréées de surveillance de la qualité de l'air en vertu des dispositions des articles L. 221-3 et R. 221-9 du code de l'environnement, compétentes dans les zones administratives de surveillance de la qualité de l'air précédemment mentionnées.

5. En premier lieu, il convient d'abord, afin d'évaluer l'exécution des décisions du Conseil d'Etat, statuant au contentieux des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, d'examiner l'évolution des concentrations en polluant relevées dans les zones concernées et d'apprécier s'il persiste des dépassements des valeurs limites fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement à la date de la présente décision.

6. A cet égard, il résulte de l'instruction que, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, sur les cinq zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant pour lesquelles les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, la ZAG Grenoble et la ZAG Toulouse ne présentent plus de dépassement de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement en 2021. La zone de Toulouse comporte toutefois, au regard des données définitives pour l'année 2021 transmises par le ministre, une station de mesure pour laquelle la concentration moyenne annuelle est de 38 µg/m3, alors que la valeur limite de concentration de ce polluant fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement est de 40 µg/m3 en moyenne annuelle civile, mettant en évidence une dégradation par rapport à la situation constatée en 2020. La situation de non-dépassement dans cette zone ne peut, dans ces conditions, être tenue comme suffisamment consolidée. Pour les trois autres zones concernées (ZAG Paris, Lyon et Aix-Marseille), si la moyenne annuelle de concentration en dioxyde d'azote constatée a globalement diminué dans toutes les stations de mesure en 2021 par rapport

à 2019, la valeur limite de concentration de 40 µg/m3 a été dépassée pendant la période considérée dans sept stations de mesure de la ZAG Paris et dans une station de mesure des ZAG Lyon et Marseille. Par ailleurs, s'agissant des taux de concentration en particules fines PM10, la ZAG de Paris, seule zone pour laquelle les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, aucun dépassement n'a été constaté en 2021, confirmant la situation déjà constatée en 2020.

7. Ainsi, il résulte de ce qui précède que, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, les ZAG Lyon, Paris, Aix-Marseille et Toulouse soit présentent encore un dépassement de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement, soit ne peuvent être regardées, en l'état de l'instruction, comme présentant une situation de non-dépassement consolidée à la date de la présente décision. En revanche, la ZAG Paris ne présente plus de dépassement s'agissant des taux de concentration en particules fines PM 10.

8. En second lieu, dès lors que des dépassements des valeurs limites persistent pour le dioxyde d'azote, ainsi qu'il vient d'être dit, il convient d'apprécier si des mesures adoptées depuis l'intervention de la décision du 4 août 2021 sont de nature à ramener, dans le délai le plus court possible, les taux de concentration pour ce polluant en deçà de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans les zones présentant encore un dépassement de cette valeur limite ou dont la situation de non-dépassement ne peut être regardée comme consolidée.

9. D'une part, le ministre met en avant, s'agissant du secteur des transports, différentes mesures d'aide à l'acquisition de véhicules moins polluants, d'accompagnement du développement des mobilités dites douces et en faveur du déploiement de bornes de recharges électriques, et s'agissant du secteur du bâtiment, l'entrée en vigueur effective, à compter du 1er juillet 2022, de l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières à fioul ou à charbon. Toutefois, s'il peut être raisonnablement attendu des effets positifs de telles mesures sur les niveaux de concentration en dioxyde d'azote dans l'air ambiant, les incidences concrètes de ces mesures générales, valables pour l'ensemble du territoire national, ne sont pas déterminées pour les zones présentant encore des dépassements des valeurs limites. Leur contribution à l'objectif de réduire dans ces zones la durée des dépassements des valeurs limites pour le dioxyde d'azote à la période la plus courte possible ne peut ainsi, en l'état, être tenue pour suffisamment établie.

10. D'autre part, le ministre fait valoir le développement et le renforcement des zones à faible émission mobilité (ZFE-m), notamment la modification des dispositions de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales par l'article 119 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui a étendu l'obligation d'instaurer de telles zones à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain avant le 31 décembre 2024 et fixé un calendrier contraignant de restriction progressive de la circulation des véhicules polluants dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière.

11. Toutefois, si l'instauration de ces ZFE-m peut conduire à l'adoption de mesures visant à restreindre la circulation des véhicules les plus polluants avec en conséquence une baisse attendue des niveaux de concentration en dioxyde d'azote qui peut être significative, le calendrier de mise en œuvre obligatoire de ces restrictions de circulation demeure très étalé dans le temps et leur généralisation à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants ne concerne pas les zones présentant des dépassements des valeurs limites. Pour celles de ces zones qui présentent les dépassements les plus marqués - à Lyon et à Paris -, des ZFE avaient déjà été instaurées en vertu des textes antérieurs, ainsi que cela avait été relevé dans la décision du 4 août 2021, de sorte qu'aucune mesure nouvelle n'y a en pratique été mise en œuvre depuis la précédente décision du Conseil d'Etat, le calendrier de mise en œuvre des restrictions à la circulation des véhicules les plus polluants ayant même été retardé dans la ZFE-m de Paris, en dépit de la situation avérée de dépassement des valeurs limites dans cette agglomération. Pour la ZAG Aix-Marseille, qui présente également des dépassements persistants, la ZFE, qui devait déjà être créée en vertu des dispositions de L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à l'intervention de la loi du 22 août 2021, n'a été mise en place qu'à partir du 1er septembre 2022 ainsi que l'indiquent les informations mises à disposition du public par la préfecture des Bouches-du-Rhône le 2 septembre 2022. Pour la ZAG Toulouse, la création de la ZFE, en vertu des dispositions de L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à l'intervention de la loi du 22 août 2021, n'est effective que depuis le mois de février 2022.

12. Enfin, s'il résulte de l'instruction que les procédures de révision de plusieurs plans de protection de l'atmosphère (PPA) ont été récemment engagées ou sont en voie de l'être, s'agissant des zones Paris, Lyon et Toulouse et que, s'agissant de la zone Aix-Marseille, le PPA des Bouches-du-Rhône révisé a été adopté le 2 mai 2022 selon les informations mises à la disposition du public sur le site de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur le 9 septembre 2022, l'objectif de respect des valeurs limites mis en avant demeure très éloigné, comme fixé à 2025 dans les zones de Lyon et Paris et dans les " meilleurs délais " dans la zone d'Aix-Marseille, sans que ne soient avancés d'éléments qui permettraient de considérer que ces délais pour revenir sous les valeurs limites fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement correspondraient à la période de dépassement la plus courte possible.

13. Il résulte de ce qui précède que si les différentes mesures mises en avant par le ministre devraient permettre de poursuivre l'amélioration de la situation constatée à ce jour par rapport à 2019, les éléments produits ne permettent pas d'établir que les effets des différentes mesures adoptées permettront de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement pour les ZAG Aix-Marseille, Lyon, Paris et Toulouse. Par suite, l'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète des décisions du Conseil d'Etat des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 dans ces zones.

14. La décision du Conseil d'Etat du 10 juillet 2020 ayant prononcé une astreinte à l'encontre de l'Etat s'il ne justifie pas avoir, dans les six mois suivant la notification de cette décision, pleinement exécuté la décision du 12 juillet 2017 et fixé le taux de cette astreinte à 10 millions d'euros par semestre de retard, a été notifiée aux parties le jour même. Eu égard, dans un sens, à la durée qui ne cesse de s'accroître de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées mais en prenant aussi en compte, dans l'autre sens, les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions antérieures, il n'y a lieu ni de modérer, ni de majorer le taux de l'astreinte mais de procéder à une nouvelle liquidation provisoire de l'astreinte telle que prononcée par la décision du 10 juillet 2020, pour la période courant du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022.

15. Ainsi, en application des dispositions de l'article L. 911-7 du code de justice administrative, il y a lieu de fixer le montant de la somme due à

20 millions d'euros au total pour les deux semestres concernés. Compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient dans les circonstances de l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste de l'astreinte au bénéfice de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air compétentes dans les zones de Paris (Air Paris), Lyon (Atmo Auvergne Rhône-Alpes), Aix-Marseille (Atmo Sud) et Toulouse (Atmo Occitanie).

16. Dans ces conditions, l'Etat devra verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte pour les deux semestres de la période du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022 :

- la somme de 50 000 euros à l'association Les amis de la Terre France,
- la somme de 5,95 millions d'euros à l'ADEME,
- la somme de 5 millions d'euros au CEREMA,
- la somme de 4 millions d'euros à l'ANSES,
- la somme de 2 millions d'euros à l'INERIS,
- la somme de 1 million d'euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes, chacune,
- la somme de 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud, chacune.

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par l'association Les amis de la Terre France et autres au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'Etat est condamné à verser la somme de 20 millions d'euros, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020, pour la période du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022, à répartir de la façon suivante :

- 50 000 euros à l'association Les amis de la Terre France,
- 5,95 millions d'euros à l'ADEME,
- 5 millions d'euros au CEREMA,
- 4 millions d'euros à l'ANSES,
- 2 millions d'euros à l'INERIS,
- 1 million d'euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes, chacune,
- 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud, chacune.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Les amis de la Terre France et autres est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Les Amis de la Terre France, à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail, au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, à Air Paris, Atmo Auvergne Rhône-Alpes, Atmo Occitanie et Atmo Sud ainsi qu'à la Première ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée à la présidente de la section du rapport et des études.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 septembre 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat et Mme Airelle Niepce, maître des requêtes-rapporteuse ;

Rendu le 17 octobre 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Airelle Niepce

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

ECLI:FR:CECHR:2022:428409.20221017

Analyse

• Abstrats

CETAT44-05-05 NATURE ET ENVIRONNEMENT. - DIVERS RÉGIMES PROTECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT. - QUALITÉ DE L'AIR. - NON-RESPECT DES VALEURS LIMITES EN DIOXYDE D'AZOTE ET PARTICULES FINES (DIRECTIVE 2008/50/CE ET ART. R. 221-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT) – INJONCTION D'ÉLABORER LES PLANS PERMETTANT DE RAMENER LES CONCENTRATIONS SOUS CES VALEURS – [RJ1] DEMANDE DE LIQUIDATION DE L'ASTREINTE [RJ2] – 1) CONSTAT DE DÉPASSEMENTS PERSISTANTS OU DE NON-DÉPASSEMENTS NE POUVANT ÊTRE REGARDÉS COMME CONSOLIDÉS – A) DANS 4 ZONES S'AGISSANT DE LA CONCENTRATION EN DIOXYDE D'AZOTE – B) DANS AUCUNE ZONE S'AGISSANT DE LA CONCENTRATION EN PARTICULES FINES PM10 – 2) MESURES DE REMÉDIATION ENTACHÉES D'INCERTITUDES QUANT À LEUR EFFETS – 3) CONSÉQUENCE – A) LIQUIDATION DE L'ASTREINTE SEMESTRIELLE DE 10 M€ POUR DEUX SEMESTRES, SANS MODÉRATION NI MAJORATION – B) RÉPARTITION ENTRE L'ASSOCIATION REQUÉRANTE À L'INSTANCE INITIALE ET D'AUTRES

ORGANISMES PUBLICS OU PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF.

CETAT54-06-07-01-04 PROCÉDURE. - JUGEMENTS. - EXÉCUTION DES JUGEMENTS. - ASTREINTE. - LIQUIDATION DE L'ASTREINTE. - ILLUSTRATION – ASTREINTE SEMESTRIELLE DE 10 M€ RELATIVE À LA PRISE DE MESURES POUR RESPECTER LES VALEURS LIMITES EN DIOXYDE D'AZOTE ET PARTICULES FINES DANS PLUSIEURS ZONES DU TERRITOIRE [RJ1] [RJ2] – 1) CONSTAT DE DÉPASSEMENTS PERSISTANTS OU DE NON-DÉPASSEMENTS NE POUVANT ÊTRE REGARDÉS COMME CONSOLIDÉS – A) DANS 4 ZONES S'AGISSANT DE LA CONCENTRATION EN DIOXYDE D'AZOTE – B) DANS AUCUNE ZONE S'AGISSANT DE LA CONCENTRATION EN PARTICULES FINES PM10 – 2) MESURES DE REMÉDIATION ENTACHÉES D'INCERTITUDES QUANT À LEUR EFFETS – 3) CONSÉQUENCE – A) LIQUIDATION DE L'ASTREINTE SEMESTRIELLE DE 10 M€ POUR DEUX SEMESTRES, SANS MODÉRATION NI MAJORATION – B) RÉPARTITION ENTRE L'ASSOCIATION REQUÉRANTE À L'INSTANCE INITIALE ET D'AUTRES ORGANISMES PUBLICS OU PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF.

▼ Résumé

44-05-05 Décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat statuant au contentieux enjoignant l'élaboration et la mise en œuvre, pour treize zones du territoire, de plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote, dans douze zones, et en particules fines PM10, dans trois zones, sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018....Décision n° 428409 du 10 juillet 2020 relevant que l'Etat ne pouvait être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes à assurer l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 pour sept zones s'agissant du dioxyde d'azote et deux zones s'agissant des particules fines PM10. Prononcé à l'encontre de l'Etat, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois, d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aura reçu exécution, étant rappelé que ce montant est susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte....Décision n° 428409 du 4 août 2021 constatant que l'Etat n'avait pas entièrement exécuté les décisions des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, d'une part, pour cinq zones s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, d'autre part, et pour une zone s'agissant des taux de concentration en PM10 et jugeant qu'il y avait lieu de procéder à la liquidation provisoire de l'astreinte pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus....1) a) S'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, sur les cinq zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant pour lesquelles les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, constat de ce que deux zones ne présentent plus de dépassement de la valeur limite en 2021, mais que pour l'une d'elles la situation de non-dépassement ne peut être tenue comme suffisamment consolidée. Constat de ce que dans les trois autres zones, si la moyenne annuelle de concentration en dioxyde d'azote constatée a globalement diminué, la valeur limite a été dépassée pendant la période considérée dans plusieurs stations de mesure pour une zone et dans une station de mesure pour les deux autres zones. ...Il résulte de ce qui précède que, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, les quatre zones soit présentent encore un dépassement de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement, soit ne peuvent être regardées, en l'état de l'instruction, comme présentant une situation de non-dépassement consolidée à la date de la présente décision....b) S'agissant des taux de concentration en particules fines PM10, dans la seule zone pour laquelle les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, aucun dépassement n'a été constaté en 2021....2) Si les différentes mesures mises en avant par le ministre devraient permettre de poursuivre l'amélioration de la situation constatée au jour de la décision par rapport à 2019, les éléments produits ne permettent pas d'établir que les effets des différentes mesures adoptées permettront de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement pour quatre zones. ...3) a) Par suite, l'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète des décisions du Conseil d'Etat des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 dans ces zones....Eu égard, dans un sens, à la durée qui ne cesse de s'accroître de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées mais en prenant aussi en compte, dans l'autre sens, les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions antérieures, il n'y a lieu ni de modérer, ni de majorer le taux de l'astreinte mais de procéder à une nouvelle liquidation provisoire de l'astreinte telle que prononcée par la décision du 10 juillet 2020, pour la période courant du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022....Ainsi, en application des dispositions de l'article L. 911-7 du code de justice administrative, il y a lieu de fixer le montant de la somme due à 20 millions d'euros au total pour les deux semestres concernés....b) Compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient dans les circonstances de l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste de l'astreinte au bénéfice de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air compétentes dans les zones de Paris (Air Paris), Lyon (Atmo Auvergne Rhône-Alpes), Aix-Marseille (Atmo Sud) et Toulouse (Atmo Occitanie). ...Dans ces conditions, l'Etat devra verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte pour les deux semestres de la période du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022 : ...– la somme de 50 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, ...– la somme de 5,95 millions d'euros à l'ADEME, ...– la somme de 5 millions d'euros au CEREMA, ...– la somme de 4 millions d'euros à l'ANSES, ...– la somme de 2 millions d'euros à l'INERIS, ...– la somme de 1 million d'euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes, chacune,...– la somme de 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud, chacune.

54-06-07-01-04 Décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat statuant au contentieux enjoignant l'élaboration et la mise en œuvre, pour treize zones du territoire, de plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote, dans douze zones, et en particules fines PM10, dans trois zones, sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018....Décision n° 428409 du 10 juillet 2020 relevant que l'Etat ne pouvait être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes à assurer l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017 pour sept zones s'agissant du dioxyde d'azote et deux zones s'agissant des particules fines PM10. Prononcé à l'encontre de l'Etat, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois, d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aura reçu exécution, étant rappelé que ce montant est susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte....Décision n° 428409 du 4 août 2021 constatant que l'Etat n'avait pas entièrement exécuté les décisions des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, d'une part, pour cinq

zones s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, d'autre part, et pour une zone s'agissant des taux de concentration en PM10 et jugeant qu'il y avait lieu de procéder à la liquidation provisoire de l'astreinte pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021 inclus....1) a) S'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, sur les cinq zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant pour lesquelles les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, constat de ce que deux zones ne présentent plus de dépassement de la valeur limite en 2021, mais que pour l'une d'elles la situation de non-dépassement ne peut être tenue comme suffisamment consolidée. Constat de ce que dans les trois autres zones, si la moyenne annuelle de concentration en dioxyde d'azote constatée a globalement diminué, la valeur limite a été dépassée pendant la période considérée dans plusieurs stations de mesure pour une zone et dans une station de mesure pour les deux autres zones. ...Il résulte de ce qui précède que, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, les quatre zones soit présentent encore un dépassement de la valeur limite fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement, soit ne peuvent être regardées, en l'état de l'instruction, comme présentant une situation de non-dépassement consolidée à la date de la présente décision....b) S'agissant des taux de concentration en particules fines PM10, dans la seule zone pour laquelle les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 n'ont pas été regardées comme exécutées par la décision du 4 août 2021, aucun dépassement n'a été constaté en 2021....2) Si les différentes mesures mises en avant par le ministre devraient permettre de poursuivre l'amélioration de la situation constatée au jour de la décision par rapport à 2019, les éléments produits ne permettent pas d'établir que les effets des différentes mesures adoptées permettront de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement pour quatre zones. ...3) a) Par suite, l'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète des décisions du Conseil d'Etat des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020 dans ces zones....Eu égard, dans un sens, à la durée qui ne cesse de s'accroître de la période de dépassement des valeurs limites dans les zones concernées mais en prenant aussi en compte, dans l'autre sens, les améliorations constatées depuis l'intervention des décisions antérieures, il n'y a lieu ni de modérer, ni de majorer le taux de l'astreinte mais de procéder à une nouvelle liquidation provisoire de l'astreinte telle que prononcée par la décision du 10 juillet 2020, pour la période courant du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022....Ainsi, en application des dispositions de l'article L. 911-7 du code de justice administrative, il y a lieu de fixer le montant de la somme due à 20 millions d'euros au total pour les deux semestres concernés....b) Compte tenu du montant de cette astreinte et afin d'éviter un enrichissement indu, il convient dans les circonstances de l'espèce de n'allouer à l'association Les amis de la Terre France, seule requérante à l'instance initiale ayant conduit à la décision du 12 juillet 2017, qu'une fraction de la somme à liquider et, eu égard aux actions qu'ils conduisent en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et d'amélioration de la qualité de l'air, de répartir le reste de l'astreinte au bénéfice de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air compétentes dans les zones de Paris (Air Paris), Lyon (Atmo Auvergne Rhône-Alpes), Aix-Marseille (Atmo Sud) et Toulouse (Atmo Occitanie). ...Dans ces conditions, l'Etat devra verser, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte pour les deux semestres de la période du 12 juillet 2021 au 12 juillet 2022 : ...- la somme de 50 000 euros à l'association Les amis de la Terre France, ...- la somme de 5,95 millions d'euros à l'ADEME, ...- la somme de 5 millions d'euros au CEREMA, ...- la somme de 4 millions d'euros à l'ANSES, ...- la somme de 2 millions d'euros à l'INERIS, ...- la somme de 1 million d'euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes, chacune,...- la somme de 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud, chacune.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf. CE, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254, p. 229....[RJ2] Cf. CE, Assemblée, 10 juillet 2020, Association Les Amis de la Terre France et autres, n° 428409, p. 289. Rapp., pour le semestre du 11 janvier au 11 juillet 2021, CE, 4 août 2021, Association Les Amis de la Terre France et autres, n° 428409, A.