

ENVIRONNEMENT

925

L'affaire de la pollution de l'air devant le Conseil d'État

Une liquidation d'astreinte tout en retenue

POINTS-CLÉS → Le 12 juillet 2017, le Conseil d'État avait constaté que la France ne respectait pas ses obligations européennes en matière de qualité de l'air et avait alors enjoint au Gouvernement de prendre dans un délai de 9 mois les mesures nécessaires afin de repasser sous les seuils requis → Par une décision d'Assemblée du contentieux du 10 juillet 2020, le Conseil d'État, constatant que le Gouvernement n'avait pas pris les mesures voulues, avait assorti cette injonction d'une astreinte, dont le montant avait été fixé à 10 millions d'euros par semestre → Par la décision examinée, du 4 août 2021, le Conseil d'État, constatant la persistance des dépassements ainsi que le caractère insuffisant des mesures annoncées pour y remédier, liquide l'astreinte à hauteur des 10 millions d'euros annoncés, pour le semestre de retard relevé



Guillaume Hannotin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

La France aspire à l'Universel, apprend-on en histoire ; et ce qui est vrai de la Nation toute entière l'est également de son droit. Longtemps incarnée par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, cette vocation du droit français à éclairer le monde est désormais symbolisée par les grands procès climatiques, au premier rang desquels celui initié par *Les Amis de la Terre*, tendant à voir la France se doter d'un plan sérieux d'amélioration de la qualité de l'air. À dire vrai, s'il est incontestable que cette affaire fera date dans l'histoire du droit, ne serait-ce qu'à raison du montant inhabituellement élevé de l'astreinte, la décision du 4 août 2021 ne constitue pas *en soi* et *en tous points* une révolution (*CE, ch. réunies, 4 août 2021, n° 428409, Les Amis de la Terre*).

L'arrêt procède en deux temps. Dans un premier temps, il retient que le Gouvernement

n'ayant toujours pas mis en œuvre des mesures de nature à faire repasser, dans le plus court délai possible, les taux de particules dangereuses pour la santé humaine et l'environnement en-dessous des seuils maximaux fixés par le droit européen, la situation de carence du pouvoir réglementaire, constatée d'abord en 2017 (*CE, 6^e et 1^{re} ch. réunies, 12 juill. 2017, n° 394254 : JurisData n° 2017-014183*) puis en 2020 (*CE, ass., 10 juill. 2020, n° 428409 : JurisData n° 2020-009761*) persiste à ce jour. Dans un second temps, le Conseil d'État liquide l'astreinte qui avait été annoncée en 2020 à hauteur de 10 millions d'euros par semestre de retard, l'État devant s'acquitter de ce montant, tout en restant tenu de justifier d'une parfaite exécution, sous peine de nouvelle astreinte, de la décision du 12 juillet 2017. Le premier temps de la décision – le constat de la carence de l'État – n'apparaît pas, en soi, comme le plus spectaculaire, même s'il participe d'un mouvement d'ensemble qui, lui, est tout à fait nouveau. Le second temps de l'arrêt du 4 août 2021 est, cette fois, plus ostensiblement nouveau, même si le dispositif choisi pour l'affectation de l'astreinte est marqué par une certaine retenue.

1. Le constat du manquement persistant

S'agissant, en premier lieu, du constat du défaut persistant de mise en œuvre d'un plan efficace permettant à la France de respecter rapidement des normes de qualité de l'air, la décision examinée appelle trois observations. D'abord, contrairement à ce qui a pu être écrit dans la presse généraliste, elle ne constitue en rien une manifestation de « gouvernement des juges », puisque, si le Conseil d'État a, de fait, procédé à une « évaluation de politique publique » (en l'espèce celle de l'amélioration de la qualité de l'air), il n'a, ce faisant, que mis en œuvre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi. Ce n'est pas le juge administratif qui, de son propre chef, a décidé d'imposer des normes de qualité de l'air à l'exécutif, mais le législateur, européen d'abord, national ensuite, qui a fixé ces normes, en précisant qu'en cas de dépassement persistant de ces plafonds, les États membres de l'Union européenne devraient mettre en place des plans de nature à revenir le plus rapidement possible dans le champ de l'acceptable.