

N°394254
ASSOCIATION LES AMIS DE LA
TERRE France

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance des du 21 juin 2017
Lecture du 12 juillet 2017

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Le « droit à respirer un air sain » est inscrit dans notre droit depuis 1996, avec la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, depuis lors codifiée dans le code de l'environnement.

L'article L.220-1 dispose que « L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à la santé. / Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, [et] à préserver la qualité de l'air ... ».

Le concours de chacun à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre d'un droit : la formulation ne laisse a priori guère de prise à la reconnaissance d'une obligation de résultat, comme vous l'avez jugé par la décision n°369428 du 10 juin 2015 rendue sur un précédent recours de l'Association Les Amis de La Terre.

Après le rejet d'une première requête qui tendait à l'annulation de l'arrêté de 2006 portant approbation du plan de protection de l'atmosphère d'Ile de France (26 mars 2008, *Association Les Amis de la Terre*, n°300952, aux tables), vous avez confirmé par cette décision de 2015 que les préfets, responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans, sont tenus à une obligation de moyens mais non de résultat. Le dépassement des valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère ne suffit pas à caractériser l'illégalité du plan, ni l'illégalité du refus de modifier le plan ou d'en améliorer la mise en œuvre. Le dépassement des valeurs limites ne suffit pas à caractériser une carence fautive des préfets parce que les plans de protection de l'atmosphère locaux ne sont qu'un des leviers de la politique française en la matière.

Nous soulignons dans nos conclusions, en 2015, que la question de savoir si l'ensemble du dispositif prévu par l'Etat était suffisant pourrait en revanche donner lieu à discussion. L'absence d'illégalité d'un plan de protection de l'atmosphère donné ne dit rien, par elle-même, du caractère suffisant de l'ensemble des mesures prises, au regard des obligations incombant à l'Etat.

C'est précisément sous cet angle que l'Association Les Amis de la Terre vient cette fois poser la question devant vous, à l'appui de son nouveau recours, non sans raison nous semble-t-il.

L'association requérante a demandé au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres chargés de l'environnement et de la santé de mettre en œuvre toutes mesures utiles permettant de ramener les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites, sur l'ensemble du territoire national, et notamment d'élaborer des plans comportant des mesures appropriées.

La recevabilité de cette demande, qui ne tend pas à ce qu'une mesure particulière soit prise mais à ce que « toute mesure utile » soit mise en œuvre, peut poser question.

Nous croyons qu'il convient de l'admettre, cette demande ayant pour objet de contraindre les titulaires du pouvoir réglementaire à en faire usage pour satisfaire à une obligation légale. Par la récente décision du 8 février 2017 *Baudelet de Livois*, n°397151, au recueil, vous avez ainsi annulé le refus du ministre chargé de la santé de « faire usage des pouvoirs qu'il détient en vue d'assurer la mise à disposition du public des vaccins permettant de satisfaire aux seules vaccinations obligatoires », laissant ces moyens à l'entière appréciation du ministre.

Pour ce qui est de la qualité de l'air, la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe impose, à son article 13, que les concentrations dans l'air d'anhydride sulfureux, de PM₁₀, de plomb et de monoxyde de carbone (ce qu'on appelle couramment les particules fines) ainsi que les teneurs en dioxyde d'azote et en benzène ne dépassent pas les valeurs limites qu'elle fixe, à des échéances variables qui ont toutes expiré.

Or, le dépassement sur notre territoire des valeurs limites de concentration en particules fines et en dioxyde d'azote est flagrant (il n'est d'ailleurs pas contesté) ; il est important, persistant et ancien.

Il ressort des pièces du dossier que pour le dioxyde d'azote, les valeurs limites ont été dépassées chaque année sur les trois années 2012 à 2014 dans seize zones de surveillance de la qualité de l'air et encore douze zones pour 2015, année de la demande formée par l'Association ; pour les particules fines PM₁₀ il en a été de même dans trois zones (Rhône-Alpes, Ile-de-France et Martinique), de 2012 à 2015 inclus.

Des procédures en manquement ont été engagées par la Commission européenne contre la France, comme à l'encontre d'une quinzaine d'autres Etats membres. Elles en sont encore à la phase précontentieuse, au stade d'un avis motivé depuis avril 2015 pour la concentration en PM₁₀ dans dix zones et d'une mise en demeure depuis juin 2015 pour le dioxyde d'azote, dans dix-neuf zones.

Il est constant que le respect par un Etat membre des objectifs assignés par une directive est du ressort de la Cour de justice de l'Union européenne, pas du juge national : il n'est pas de votre office de statuer sur des procédures en manquement.

Ici cependant, et contrairement aux apparences, ce n'est pas une action en manquement qui vous est soumise. Il ne s'agit pas de contrôler le respect de l'objectif assigné aux Etats par le droit de l'Union européenne. Il ne s'agit même pas de faire sanctionner le dépassement des

valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère. Il s'agit de faire respecter l'obligation de prendre des mesures appropriées en cas de dépassement des valeurs limites.

L'article 23 de la directive de 2008 dispose en effet que « En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. ». Le dépassement des valeurs limites ne conduit donc pas seulement à caractériser un manquement au regard de l'article 13. En soi, il déclenche l'obligation, inscrite à l'article 23 de la directive, de prendre de nouvelles mesures, pour obtenir une amélioration de la qualité de l'air dans les meilleurs délais. C'est une obligation distincte de « faire », qui découle expressément et de façon inconditionnelle de la méconnaissance de l'obligation de résultat.

Par un arrêt tout récent du 5 avril 2017, *Commission c/ Bulgarie*, C-488/15, la Cour de justice a jugé que si le dépassement des valeurs limites ne suffit pas à constater un manquement à l'article 23 (il peut y avoir manquement à l'article 13 sans manquement à l'article 23), un manquement à l'article 23 peut être caractérisé même en présence de plans relatifs à la qualité de l'air, si le dépassement constaté est persistant. Un dépassement de trois ans est un indice solide d'une inadéquation des mesures et donc, en l'absence de mesures supplémentaires, d'un manquement à l'article 23 : « une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière détaillée le contenu des plans établis par la Bulgarie, que cet Etat membre n'a pas mis en exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible au sens de l'article 23 » (points 115 à 117).

C'est également sur le fondement des dispositions de l'article 23 que la Cour de justice a répondu à une question préjudicielle de la Cour suprême britannique qu'il appartient au juge national de « prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit » (CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13). La Cour suprême britannique a par suite enjoint au gouvernement de préparer des plans de qualité de l'air conformes à la directive et de les soumettre à la Commission européenne sous un délai de huit mois (UK Supreme Court, 29 avril 2015, *ClientEarth*, n° 2012/0179).

C'est ici la même demande qui est présentée par l'Association Les Amis de la Terre.

La directive ayant été transposée, nous vous invitons à vous référer aux dispositions législatives et réglementaires édictées dans notre droit.

Dans la partie réglementaire du code de l'environnement issue du décret du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air, l'article R.221-1 reprend toutes les valeurs limites et dates fixées par la directive. Les articles R.222-13 et suivants, pris pour l'application de l'article L.222-4 sur les plans de protection de l'atmosphère, ont été modifiés pour que ces plans puissent tenir lieu des plans de qualité de l'air imposés par la directive en cas de dépassement de ces valeurs.

En vertu de l'article L.222-5, les plans de protection de l'atmosphère complétés le cas échéant d'autres mesures ont ainsi « pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de

la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L.221-1 ».

L'obligation de prendre des mesures appropriées et efficaces permettant de ramener la concentration en polluants en deçà des valeurs limites a ainsi bien été transposée dans notre droit. C'est cette obligation qu'il vous est demandé de faire respecter.

En l'espèce, le dépassement persistant des valeurs limites dans plusieurs zones de notre territoire à la date de la demande de l'Association suffisait, suivant le raisonnement tenu par la Cour de justice, à rendre compte de l'insuffisance du dispositif mis en œuvre. Et donc à obliger l'Etat à prendre des mesures supplémentaires.

Etant donné que les zones concernées sont déjà toutes couvertes par des plans de protection de l'atmosphère, les nouvelles mesures à prendre pouvaient consister à modifier ces plans ou à les compléter ... mais pas nécessairement : en droit interne, l'article L.222-4 précise en effet que « le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces ».

Le plan relatif à la qualité de l'air mentionné à l'article 23 de la directive peut ainsi comporter d'autres mesures que celles prévues dans les plans de protection de l'atmosphère : on peut penser, par exemple, à des mesures fiscales ou à la réglementation des normes d'émission des véhicules ou des installations polluantes.

Quoi qu'il en soit, il nous paraît certain que la demande tendant à ce que des mesures supplémentaires soient prises pour remédier à la situation dans un délai le plus bref possible ne pouvait être rejetée sans méconnaître l'obligation inscrite dans notre droit de prendre de telles mesures en cas de dépassement persistant des valeurs limites de dioxyde d'azote et de particules fines. Le refus attaqué nous paraît donc bien voué à être annulé.

Quelles que soient les mesures décidées, elles devront être soumises à la Commission sous la forme de « plans relatifs à la qualité de l'air » (en référence à l'article 23 de la directive) et permettre de ramener effectivement les concentrations en deçà des valeurs limites, sur l'ensemble du territoire national et dans un délai le plus court possible, qui devra être mentionné.

Nous vous invitons à prononcer une injonction en ce sens, en laissant un délai raisonnable au pouvoir réglementaire pour procéder à l'élaboration de ces plans relatifs à la qualité de l'air, qui nous paraît pouvoir être tenu en un peu moins d'un an.

PCMNC à l'annulation des refus attaqués et à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre les mesures permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites, dans le délai le plus court possible, partout où leur dépassement a été constaté de façon persistante, et de les transmettre sous forme de plan relatif à la qualité de l'air à la Commission européenne avant le 1^{er} juin 2018. Vous pourrez ordonner le versement à l'association de la somme de 3000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.