

N° 428409

ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Assemblée

Séance du 3 juillet 2020

Lecture du 10 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public

1. Selon des études de Santé publique France, la pollution de l'air est à l'origine de 48000 décès prématurés par an¹ en France. Parmi les déterminants de santé, elle se situe en troisième position après la consommation de tabac (78000 morts) et celle d'alcool (49000). A ces décès prématurés s'ajoute l'élévation de la morbidité, la perte de qualité de vie des personnes qui développent une maladie chronique liée à la pollution, telles que les maladies respiratoires, le cancer du poumon, les maladies cardio-vasculaires, mais aussi des effets sur l'environnement. A la différence du tabagisme, les victimes d'un air pollué ne sont pas en mesure d'éviter leur exposition à ce risque pour leur santé, la pollution de l'air est ainsi la principale cause de mortalité subie.

La pollution de l'air est un problème qui fait l'objet depuis très longtemps d'une intervention des pouvoirs publics. La première réglementation sur les installations classées, le décret impérial du 15 octobre 1810, était déjà « *relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode* ». Mais l'essentiel de la pollution de l'air n'a pas d'odeur, en tout cas pas au point d'incommoder ceux qui respirent cet air pollué, et les effets sanitaires de la pollution de l'air ne sont pas immédiatement perceptibles². Chacun a à l'esprit les pics

¹ Tillier C., Medina S., Pascal M. « La prévention de la mortalité attribuable à la pollution atmosphérique : pourquoi agir maintenant ? » Santé publique France 2016. Certaines études plus récentes retiennent une estimation de 67000 morts en France (Jos Lelieveld, Klaus Klingmüller, Andrea Pozzer, Ulrich Pöschl, Mohammed Fnais, Andreas Daiber, Thomas Münzel, Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions, European Heart Journal, Volume 40, Issue 20, 21 May 2019, Pages 1590–1596)

de pollution, qui font l'objet d'une communication publique plus affirmée depuis quelques années, mais l'essentiel des effets nocifs de la pollution atmosphérique sur l'environnement et sur la santé résulte de la pollution de fond, c'est-à-dire de l'exposition répétée pendant de nombreuses années à un niveau de concentration de polluants trop élevé.

Les polluants de l'air sont d'une grande variété. Certains ont des émetteurs assez bien identifiés, qui ont pu faire l'objet de mesures de limitations, au titre de mesures de police environnementale s'agissant d'établissements industriels ou agricoles, ou dans le cadre de réglementations, souvent initiées au niveau communautaire : l'interdiction du plomb dans l'essence à partir de l'an 2000 a ainsi permis de diviser par presque 100 les émissions de plomb dans l'air par le transport routier, les normes relatives à la désulfuration des gaz de combustion a permis de faire baisser les émanations de dioxyde de soufre de 80%, alors que ce gaz était en Europe, jusque dans les années 1990, à l'origine de pluies acides qui ont, en plus des effets sur la santé humaine, dévasté des forêts et des cultures dans de nombreuses régions d'Europe.

Mais les pollutions qui sont en cause aujourd'hui, d'une part du dioxyde d'azote (NO₂) et d'autre part des particules fines PM₁₀, ne se prêtent pas à ce type de réglementation car l'origine de leurs émissions est variée, dans des proportions qui diffèrent selon les régions. Les gains les plus faciles pour réduire la pollution de l'air ont déjà été mis en œuvre, et il s'agit depuis le début des années 2000 pour les Etats d'engager une action tendant à réduire les concentrations au niveau local en fonction des sources d'émission, comme le transport terrestre et aérien, l'agriculture, l'industrie, le résidentiel, le chauffage, etc...

Face à cette problématique de pollution de l'air diffuse, qui présente des niveaux très variables selon les zones et qui a des facteurs multiples, le système mis en place repose aujourd'hui sur le cadre communautaire transposé en droit national 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, qui réglemente les concentrations de huit polluants de l'air, en reprenant plusieurs directives préexistantes.

Cette réglementation prévoit notamment la fixation de principes harmonisés pour mesurer le niveau de pollution et vise à atteindre des objectifs contraignants. La directive détermine pour chaque polluant des valeurs de concentration dans l'air ambiant que les Etats membres doivent respecter. Elles sont exprimées en valeur limite annuelle moyenne, et en nombre de jours pour lesquels une valeur journalière plus importante ne peut pas être dépassé. Les dates butoirs pour respecter ces valeurs sont anciennes : 1^{er} janvier 2005 pour les PM₁₀ et 1^{er} janvier 2010 pour le dioxyde d'azote³. Il faut avoir à l'esprit que malgré la difficulté qu'ont de

² Nous laissons de côté les réglementations spécifiques à la pollution de l'air intérieur et à la santé au travail qui ne sont pas en cause ici.

³ En application de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, les EM ont la possibilité de demander d'un report du délai prévu pour le respect des valeurs limites. La France a demandé un tel report en 2012 mais la Commission a émis des objections à ce report, par une décision qui n'a pas été contestée.

nombreux Etats membres pour parvenir à ces niveaux, les valeurs fixées au niveau communautaire constituent un compromis par rapport aux seuils annuels recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), puisqu'ils sont deux fois supérieurs.

Lorsque ces valeurs sont dépassées à l'échelle pertinente du territoire de chaque Etat membre au terme de ces échéances, l'article 23 de la directive pose l'obligation de mettre en place des « plans relatifs à la qualité de l'air » (PRQA) comportant « *des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible* »

En France, la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie a posé le principe du droit à respirer un air sain. Elle définit des obligations de surveillance de la qualité de l'air sur le territoire national et précise des objectifs de santé publique fixés par l'Etat, sur la base des directives aujourd'hui rassemblées dans la directive de 2008.

L'article L. 222-4 du code de l'environnement prévoit l'édiction de plans de protection de l'atmosphère (PPA) dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où la qualité de l'air ne respecte pas les normes.

1.1 Vous avez, dès 2008⁴, considéré qu'un arrêté approuvant un plan de protection de l'atmosphère constitue un acte faisant grief. Votre décision Association Les Amis de la Terre France du 12 juillet 2017 n°394254 au recueil, qui fait l'objet de la présente demande d'exécution, a marqué une étape importante pour assurer une meilleure prise en compte de la pollution de l'air par les pouvoirs publics. Elle ne concernait pas un contentieux contestant la légalité de certains PPA, qui aurait relevé en premier ressort du ou des tribunaux administratifs territorialement compétents, mais à ce que soient prises par le Gouvernement toutes mesures utiles pour ramener les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en deçà des valeurs limites.

Vous aviez constaté que dans 16 zones administratives de surveillance de la qualité de l'air les valeurs limites en dioxyde d'azote avaient été dépassées chaque année de 2012 à 2014, et que, pour ces mêmes années, les valeurs limites en particules fines PM10 avaient été dépassées dans trois zones.

Dans chacune de ces zones, un PPA avait déjà été adopté mais eu égard à la persistance des dépassements observés, ces plans devaient être regardés comme insuffisants, dès lors qu'ils n'avaient pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

⁴ CE 26 mars 2008 Association les amis de la terre Paris n° 300952 aux T.

Vous aviez donc annulé le refus de prendre des mesures et avant de prononcer une injonction, vous aviez tenu compte des dernières données disponibles, pour l'année 2015, en constatant que les dépassements demeuraient dans 12 zones s'agissant du dioxyde d'azote et dans 3 zones pour les dépassements de PM10. Vous aviez alors jugé que l'annulation prononcée impliquait nécessairement que le Premier ministre et le ministre chargé de l'environnement prennent toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener, dans ces zones, les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines PM10 sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible. Et vous avez prononcé une injonction en ce sens jusqu'en mars 2018.

A la suite de votre décision de juillet 2017, et avant même l'expiration du délai d'exécution imparti par le Conseil d'Etat, votre section du rapport et des études (SRE) a d'abord instruit cette affaire en application de l'article R. 931-6 du code de justice administrative. Une demande d'exécution a, dans un second temps, été présentée par de nombreuses personnes morales ou physiques, notamment l'Association les Amis de la Terre France. Les diligences de la section se sont donc poursuivies en application de l'article R. 931-2 du code de justice administrative.

Par un communiqué de presse du 13 avril 2018, le ministre de la transition écologique a rendu publiques 14 « feuilles de route » sur la pollution de l'air, élaborées par les préfets de région en lien avec les collectivités territoriales.

La SRE a toutefois estimé, après de nouveaux échanges, que ces feuilles de route ne permettaient pas de considérer que le Gouvernement avait exécuté votre décision de 2017 et a demandé au président de la section du contentieux d'ouvrir une procédure juridictionnelle, en application de l'article R. 931-4 du code, ce qu'il a fait.

1.2 Selon les dispositions de l'article R. 931-2 du code de justice administrative, les personnes admises à former une demande d'exécution sont les « parties intéressées ». Votre jurisprudence retient qu'un tiers à la décision à exécuter peut être recevable à solliciter le prononcé d'une astreinte s'il est directement concerné par l'acte qui a donné lieu à l'instance⁵. Cette appréciation des personnes intéressées dans le contentieux de l'exécution nous paraît rejoindre, s'agissant des obligations communautaires en matière de qualité de l'air, l'approche de la CJUE, qui, dans son arrêt Clientearth⁶ juge que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites après le 1^{er} janvier 2010 doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à la directive.

⁵ CE, Section, 13 novembre 1987, T... et M..., n° 75473 ; CE, Section, 27 janvier 1995, X..., n° 155647

⁶ CJUE 19 novembre 2014 Clientearth aff C-404/13 pt 56

Parmi les 78 personnes morales et physiques qui ont présentées la demande d'exécution, seule l'association les amis de la Terre France était partie à l'instance initiale. Les autres demandeurs sont des associations, une commune située dans le périmètre d'un PPA en litige, des docteurs en médecine invoquant une qualité de « lanceur d'alerte » ou des parents d'enfants souffrant d'asthme. S'agissant des personnes physiques, vous pourrez considérer qu'elles justifient d'un intérêt particulier au regard de la pollution de l'air. Parmi les 69 associations, l'analyse de leur objet et de leur zone d'action conduit à exclure la qualité de personne intéressée à 21 d'entre elles. Nous avons indiqué leur nom lorsque nous avons renseigné le sens de nos conclusions et nous n'y reviendrons pas aujourd'hui.

1.3 Dans le cadre de l'instruction de l'affaire confiée à votre 6eme chambre, deux mesures supplémentaires d'instruction ont été diligentées en juillet 2019 puis en mars 2020 afin d'interroger le ministère de la transition écologique (MTES) notamment sur les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines enregistrées dans les zones concernées par l'injonction prononcée en juillet 2017.

Les éléments fournis par le ministre à la suite des mesures d'instruction sont plusieurs ordres.

Tout d'abord une actualisation des niveaux de concentration en PM10 et NO2. Le ministre vous indique que les données définitives pour l'année 2019 ne sont pas encore disponibles, parce que certaines mesures sont manuelles, et doivent faire l'objet de retraitements et de calculs statistiques au niveau des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air puis du laboratoire central pour la surveillance de la qualité de l'air. Le ministère n'a visiblement pas entendu accélérer le calendrier de collecte de données prévu par arrêté pour vous donner des données plus précises, mais les éléments fournis vous permettent de prendre position.

Il est fait valoir une tendance baissière des niveaux de concentration pour le dioxyde d'azote. Celle-ci est réelle, mais modeste et la chronique de la période 2015-2019 montre que certaines stations ont pu baisser une année pour remonter ensuite. Cette tendance pourrait au demeurant s'expliquer non pas par l'action entreprise par les pouvoirs publics depuis votre arrêt de 2017, mais par un cours favorable des choses qui est la tendance structurelle, à laquelle plusieurs documents produits par le ministère donnent crédit : lorsque des scénarios sont élaborés, un scénario de base est celui du statu quo, c'est-à-dire le seul prolongement des mesures mentionnées dans les PPA existants dont vous avez jugé qu'ils étaient insuffisants. Ce seul prolongement permet par lui-même une certaine baisse, probablement trop lente, mais réelle, qui s'explique par exemple par le renouvellement progressif du parc automobile qui conduit à sortir de la circulation les véhicules les plus polluants, et par la rénovation des logements et particulièrement de leurs modes de chauffage. Pour 2020, il est indiqué en des termes très généraux que la limitation des activités en raison de la crise sanitaire a permis de

faire baisser les concentrations, mais rien n'indique dans les éléments transmis qu'il s'agissait d'une baisse durable.

De plus cette tendance baissière ne permet que dans quelques cas de parvenir à une moyenne annuelle de NO₂ inférieure au seuil réglementaire de 40 µg/m³ : sans esprit de clocher nous prendrons l'exemple de la station de la place de l'Opéra à Paris, où la concentration moyenne est de 60 µg/m³, soit 50% au-dessus du seuil légal.

Pour relativiser la portée de ces données, le ministre insiste sur le fait que les dépassements enregistrés ne l'ont été que sur des sites d'influence « trafic », c'est-à-dire sur des stations de mesure situées à proximité du trafic routier, et que la moyenne annuelle relevée sur une zone ne serait pas représentative de la situation y prévalant. Toutefois, ce type de raisonnement pour calculer les dépassements s'écarte des obligations découlant de la directive ainsi que l'a expressément jugé la CJUE dans un arrêt⁷ de manquement contre la France du 24 octobre 2019.

En revanche et au-delà de ces résultats trop ponctuels pour être significatifs, dans plusieurs zones visées par votre décision, les dernières données fournies montrent un maintien systématique en dessous du seuil au cours des années 2018 et 2019. En reprenant la terminologie et la géographie résultant des textes⁸ désormais applicables, il s'agit des « zones à risque- agglomération », (ZAG) de Toulon, Nice, Saint-Etienne et Montpellier. Cette durée de respect des limites nous paraît suffisamment longue pour que vous puissiez considérer que ces zones n'appellent plus de mesure d'exécution s'agissant du NO₂.

S'agissant de l'évolution de la concentration en particules fines PM₁₀, qui concernait trois zones, les données fournies montrent que la moyenne annuelle n'a été supérieure au seuil légal en 2018 qu'en Ile-de-France mais s'agissant du seuil journalier, il a été dépassé 68 fois en Ile-de-France et 44 jours en Martinique, alors que la législation n'autorise qu'un maximum de 35 jours de pics de pollution. S'agissant de la vallée de l'Arve, aucun dépassement n'est enregistré pour 2018 et 2019, mais elle reste concernée par le dépassement des niveaux de dioxyde d'azote.

Le ministre fait valoir que le dépassement des deux stations en Martinique ne devrait pas être pris en compte car il découlerait de façon prépondérante de l'influence de poussières naturelles. La directive de 2008 permet effectivement de ne pas tenir compte de tels dépassements mais son article 20 prévoit une obligation d'information de la Commission sur cette imputabilité, qui est une condition pour qu'il n'en soit pas tenu compte. Aucun élément ne vous est fourni sur une telle transmission, ni d'ailleurs sur le détail des données pertinentes.

Dans ces conditions, cette première série d'éléments ne permet donc pas d'estimer que l'élaboration de plans serait devenue sans objet, en dehors des quatre ZAG mentionnées.

⁷ CJUE Commission c/ France 24 octobre 2019 aff. C-636/18 pt 44 et 45

⁸ Arrêté du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant

La deuxième série d'éléments fournis par le ministre sont d'une portée très générale, ils visent à montrer que le Gouvernement n'est pas resté inactif sur la question de la pollution de l'air depuis 2017 : il vous transmet ainsi un projet de décret prévu par l'article 86 de la loi n°2019-1428 d'orientation des mobilités, qui impose aux collectivités d'instaurer une zone à faible émissions mobilité dans le cas où serait constaté un non respect des normes de qualité de l'air ; un dossier de presse sur le plan de soutien à l'automobile annoncé le 26 mai 2020 ; ou des éléments sur le plan vélo prévu dans le cadre du déconfinement. Dans la phase administrative devant la SRE, d'autres éléments relatifs à la fiscalité du carburant par exemple avaient été mis en avant. Nous n'écarterons assurément pas que de telles politiques publiques puissent contribuer à respecter les normes de qualité de l'air, mais dans la logique de votre injonction de 2017, ces éléments ne permettent en aucune façon d'en mesurer l'effet local escompté et de s'assurer que votre décision a été complètement exécutée.

La dernière série d'éléments touche à proprement parler à ce que vous aviez demandé en 2017, c'est-à-dire une action dans les zones géographiques désignées par votre décision.

Les éléments produits sont de deux nature : d'un côté deux PPA au sens de l'article L. 222-4 du code de l'environnement. De l'autre ce que le Gouvernement appelle des « feuilles de route ».

Ces feuilles de route ont été élaborées spécialement pour répondre à votre injonction. Dans les zones qu'elles couvrent, elles n'ont nullement vocation à se substituer à de véritables PPA. Les derniers éléments communiqués par le ministre montrent que les PPA existant dans ces zones, que vous avez estimés insuffisants en 2017, ne sont toujours pas remplacés ou modifiés 3 ans plus tard.

Sans faire de procès d'intention à l'administration, la lecture des éléments fournis semblent montrer que la révision des PPA existants n'a pas connu d'accélération du fait de votre injonction. C'est ainsi que s'agissant du PPA de Marseille, approuvé en 2013, il est indiqué que des « COPIL de lancement des révisions » ont été menés en janvier/février 2019, alors que le terme de votre injonction était le 31 mars 2018. Pour le Grand Reims il est prévu que le nouveau PPA sera notifié en février 2023. A supposer même que le délai que vous aviez laissé au Gouvernement en 2017 était alors trop court, le temps supplémentaire écoulé depuis n'a visiblement pas été mis à profit.

1.4 Notamment dans ces écritures lors des échanges précontentieux avec la SRE, le ministre soutenait que votre décision n'impliquait pas d'adopter de nouveaux PPA. Il est certain que vous n'avez pas entendu lier le Gouvernement dans les moyens permettant d'arriver au résultat auquel il devait aboutir, alors que l'article L. 222-4 du code de l'environnement indique que le recours à un PPA n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces. Vous l'avez déjà jugé dans un précédent inédit de 2015⁹.

⁹ CE Association les amis de la Terre 10 juin 2015 n°369428

Votre décision de 2017 s'inscrit dans un courant jurisprudentiel qui, sans être nouveau, s'est davantage formalisé ces dernières années : il s'agit, face à des obligations de résultat qui pèsent sur l'administration, d'aller plus loin que la constatation de l'illégalité d'un refus, par la mise en œuvre effective par l'administration des pouvoirs dont elle dispose afin de prendre les mesures utiles à l'atteinte de ces obligations.

On en trouve l'écho dans votre jurisprudence récente aussi bien s'agissant de l'obligation pour le ministre chargé de la santé d'user des pouvoirs qu'il détient pour assurer la mise à disposition de vaccins permettant de satisfaire aux seules vaccinations obligatoires¹⁰, que de l'obligation de prendre toutes mesures utiles afin de garantir le respect, sur l'ensemble du territoire national, des délais d'enregistrement des demandes d'asile¹¹ ou de l'obligation de recueillir et d'enregistrer de telles demandes d'asiles en détention¹².

Cette dernière décision Droits d'urgence du 27 novembre 2019 formalise le raisonnement à suivre : on ne peut pas faire reproche à l'administration de ne pas prendre une mesure dans un sens déterminé, lorsqu'elle dispose de la latitude pour déterminer parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui lui incombent. Mais ceci ne doit pas conduire à une situation paradoxale où l'administration pourrait se dérober à son obligation au seul motif qu'elle peut choisir la façon d'y parvenir : la personne qui entend demander à l'administration de respecter une obligation qui lui incombe peut se borner à lui demander de prendre toute mesure de nature à permettre le respect de cette obligation.

Il nous semble que ce contentieux de l'obligation de résultat est particulièrement susceptible de donner prise à un contentieux de l'exécution, voire plus généralement à des débats sur l'exécution de vos décisions. En imposant à l'administration d'agir, mais en lui laissant les moyens d'y parvenir, le risque est bien qu'une partie du débat en général tranché dans le litige initial se déplace devant le juge de l'exécution. C'est bien dans ce cas au stade de l'exécution qu'il faudra vérifier si l'obligation de faire a été respectée, et nous parlons de risque, car il n'est pas dans l'office du juge de l'exécution de connaître d'un litige distinct de celui qui a donné lieu à la décision dont l'exécution est recherchée.

Dans notre affaire, le ministre ne peut pas se retrancher derrière la latitude que vous lui avez laissée pour parvenir à l'objectif, et si nous ne sommes pas dans un contentieux de l'excès de pouvoir concernant la légalité des divers plans qui ont été adoptés, il entre bien dans votre office de vérifier si les décisions prises et les documents élaborés assurent l'exécution de votre décision de 2017.

Votre décision impliquait que des plans soient élaborés et transmis à la Commission avant le 31 mars 2018. Les feuilles de route en cause ici ont bien été notifiées, mais il nous paraît que

¹⁰ CE, 2 août 2017, M. B... et autres, n° 397151

¹¹ CE 28 décembre 2018 La Cimade n°410347 aux T

¹² CE 27 novembre 2019 Droits d'urgence n°433520 aux T.

les termes de votre décision étaient très clairs : il s'agissait de prendre les mesures pour que soient élaborés et mis en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener, dans ces zones, les concentrations de polluants sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible. Et s'il s'agissait de notifier ces plans à la Commission, c'est bien parce qu'ils devaient avoir valeur de plan au sens de l'article 23 de la directive, sans nécessairement constituer des PPA au sens du droit national. C'est la raison pour laquelle vous avez utilisé la terminologie de la directive « plan relatif à la qualité de l'air » et non le terme de « plan de protection de l'atmosphère » qui a une portée plus précise en droit national.

1.5 C'est donc à cette aune qu'il faut vérifier si les plans transmis assurent l'exécution de votre décision.

S'agissant des **feuilles de route**, nous n'avons guère d'hésitation pour vous proposer de considérer qu'ils n'assurent pas cette exécution pour les zones qui les concernent : certains sont d'une extrême brièveté, parfois moins de 10 pages utiles. Certes, si les problèmes de pollution de l'air pouvaient dans ces zones se régler avec un catalogue de mesures limité, nous n'y verrions aucun obstacle juridique.

Mais précisément, la lecture de ces « feuilles de route » ne permet absolument pas de vérifier si les mesures qu'elles comportent, à supposer qu'elles soient réalisées, permettent de descendre en dessous des valeurs limites pour les polluants concernés, ni dans quel délai. Cette indication est pourtant déterminante pour vérifier que le délai pour parvenir à cet objectif est bien le plus court possible. Cet élément était déjà ce qui avait justifié la décision de la SRE en février 2019 de saisir le président de la section du contentieux afin d'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Votre décision de 2017 exige dans son dispositif que le délai soit « le plus court possible » pour une raison très précise, qui est la lettre même de l'article 23 de la directive de 2008, qui pose cette condition à la validité des plans pris pour mettre fin à la période de dépassement¹³ et dont la CJUE est venu préciser la portée dans plusieurs arrêts.

Cette démonstration d'un délai aussi court que possible est centrale dans le contrôle du juge. Il doit être à même de porter une appréciation sur l'échéance retenue, qui ne doit pas simplement refléter la difficulté intrinsèque de mener à bien une politique de réduction des concentrations des polluants atmosphériques, mais « *l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence* », selon la formule de la CJUE¹⁴. Malgré l'obligation de résultat, nous considérons que l'appréciation

¹³ On peut relever d'ailleurs qu'un décret très récent a modifié les articles R. 222-14 et R. 222-16 du code de l'environnement pour préciser en particulier que la recension et la définition des actions prévues localement pour se conformer aux normes de la qualité de l'air doit être faite notamment « afin que la période de dépassement soit la plus courte possible, ». La notice du décret précise qu'il s'agit là de compléter la transposition de l'article 23 de la directive 2008/50/CE 21 mai 2008.

¹⁴CJUE 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, point 106 ; CJUE, 22 février 2018, Commission c/ Pologne, C-336/16, point 93

que fait l'administration sur cet équilibre devrait se limiter à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, mais encore faut-il qu'elle vous indique en quoi consistait son appréciation.

Dans ces conditions, nous considérons que les différentes feuilles de route présentées ne permettent pas d'assurer l'exécution de votre décision de 2017 dans les zones qu'ils concernent.

Restent enfin les deux PPA qui ont été effectivement révisés, dont nous craignons que l'adoption n'est pas la conséquence de votre injonction du 12 juillet 2017 mais, plus probablement, de ce que leur adoption était déjà suffisamment avancée quand votre décision est intervenue.

Ces documents pour la vallée de l'Arve et l'Ile de France, constituent un travail beaucoup plus approfondi que celui mené dans le cadre des « feuilles de routes ». Ils illustrent la complexité et la diversité des problèmes, et la pertinence d'une approche territoriale pour y faire face.

La vallée de l'Arve, où se situe Chamonix et le tunnel de Mont-Blanc est une des vallées les plus froides de France et aussi une des plus polluées. Plusieurs facteurs conduisent à des émissions importantes : la présence de sites industriels, les modes de chauffage traditionnels, la place du tourisme et l'infrastructure routière, qui a une dimension internationale vers l'Italie et qui est contrainte par la géographie de montagne.

Mais cette géographie fait aussi qu'à niveau d'émissions similaires, la concentration dans l'atmosphère de polluants est supérieure dans la vallée de l'Arve par rapport à ce qu'elle serait ailleurs : les émissions n'ont pas de liens simples et directs avec les concentrations constatées. Cela tient au relief encaissé de la vallée et au phénomène d'inversion de température qui existe en montagne, où l'air à proximité du sol peut se retrouver plus froid qu'à des altitudes supérieures, empêchant la dissipation ascensionnelle des polluants atmosphériques qui se produit habituellement.

Ce PPA adopté en 2019 détermine toute une série d'actions pour ramener les seuils de polluants au niveau réglementaire en 2022. Nous vous avons indiqué que s'agissant des PM10, les années 2018 et 19 étaient déjà restées en dessous du seuil requis. Même si le PPA, non plus que les écritures du ministre n'entrent davantage dans les raisons qui ont conduit à cette date, il nous semble que vous pourrez retenir que cette échéance relativement brève est de nature à assurer l'exécution de votre injonction de 2017 sur ce point.

L'autre plan adopté est donc celui de l'Ile-de France. Sa géographie est bien plus favorable à l'évacuation des polluants atmosphériques, mais ses émissions sont considérables dans un bassin où se concentrent plus de 10 millions d'habitants. Le PPA adopté énumère 25 « défis » couvrant une grande variété de domaines nécessitant une action pour réduire les concentrations de NO2 et de PM10. Ils comportent des objectifs d'inégales importance avec des effets à plus ou moins court ou long terme.

L'appréciation à porter sur la capacité de ce plan à assurer une exécution de votre décision de 2017 est assurément la plus délicate car nous ne minorons pas l'importance de ce travail. Mais c'est toujours le même problème de méthode qui nous paraît créer un obstacle insurmontable pour que vous puissiez considérer qu'il assure l'exécution de l'injonction que vous aviez prononcée.

Ce plan couvre la période¹⁵ 2018-2025. S'agissant de l'évolution globale des niveaux de concentrations en polluants, ce PPA prévoit que d'ici 2020, la situation « de fond » sera conforme aux valeurs limites. En revanche, d'ici 2020, sur les stations « en proximité du trafic », les défis du PPA intégrés dans la modélisation ne permettent pas de supprimer les dépassements de la valeur limite annuelle en NO₂ et journalière en particules PM₁₀.

Le plan précise toutefois que « *la mise en œuvre de tous les défis du PPA d'ici 2020, [ainsi que divers autres plans] permettront de respecter les valeurs limites d'ici 2025* ».

La date de 2025 constitue-t-elle dès lors le délai le plus court possible pour atteindre les seuils réglementaires ? Rien au dossier ne permet de l'affirmer, car rien n'explique le choix de cette date de 2025, a fortiori les raisons pour lesquelles une date plus proche n'a pas été retenue. Cette question du délai le plus court possible, insistons-y une dernière fois, figure dans votre injonction, elle est à l'origine de la saisine de la SRE, et constitue s'agissant de l'Ile-de-France le seul point discuté par les requérants dans leur mémoire. Dans les procédures de manquement dont elle est saisie sur ce sujet, la CJUE a considéré par exemple que les plans établis par la Pologne qui prévoient de mettre fin aux dépassements à des dates comprises selon les zones entre 2020 et 2024 ne pouvaient être justifiés par la seule invocation de difficultés d'ordre général tenant à l'enjeu socio-économique et budgétaire des investissements techniques d'envergure à réaliser.

En défense, aucun élément ne vous permet de prendre position sur cette échéance, qui demeure assez lointaine. Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment on pourrait considérer que votre injonction a été exécutée.

2. Nous considérons donc que l'Etat n'a que très partiellement exécuté la décision que vous avez rendu il y a presque 3 ans jour pour jour.

Parvenu à cette étape de nos conclusions, nous devrions donc normalement vous proposer de prononcer une astreinte contre l'Etat, après vous avoir donné des éléments pour apprécier son montant et son calendrier.

¹⁵ L'article L. 222-4 du code de l'environnement, s'il ne prévoit pas une périodicité des plans, nécessite toutefois qu'ils soient révisés tous les 5 ans

Mais sans préjuger de l'attitude qu'adoptera le Gouvernement, il nous semble que nous ne pouvons pas totalement nous dispenser d'anticiper l'étape juridictionnelle suivante, celle de la liquidation qui interviendrait si, malgré une astreinte, il n'était toujours pas donné exécution à votre décision de 2017.

2.1 Une astreinte a en effet un but comminatoire, et pour qu'elle joue son rôle de contrainte, il faut que la menace de sa liquidation, conformément aux termes de la décision prononçant l'astreinte, soit suffisamment crédible. Dans notre cas de figure, nous ne sommes pas certains qu'en l'état de votre jurisprudence cette menace soit crédible, à plus forte raison si vous décidiez comme nous apprêtons à vous le proposer de prononcer le taux d'astreinte le plus élevé jamais retenu devant le juge administratif.

C'est la singularité du cas de l'Etat qui suscite notre circonspection car l'exécution des décisions de justice est une question ne se pose pas dans les mêmes termes selon la nature du débiteur de cette obligation d'exécution.

Devant le juge civil, l'exécution des décisions de justice peut s'appuyer notamment sur l'outil de l'astreinte, dont nous allons vous reparler, et aussi, sur la possibilité d'obtenir le concours de la force publique : « *le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur la force publique pour l'exécution du titre qui lui a ainsi été délivré* ». Vous aurez reconnu le principe qui figure dans votre décision CE 30 nov. 1923, C... au Rec p. 789. Ce principe est aujourd'hui repris dans le code des procédures civiles d'exécution¹⁶.

Devant le juge administratif, vous avez de longue date, sans texte, accepté de prononcer des astreintes contre les particuliers qui n'exécutent pas une décision de justice¹⁷.

Contre les personnes publiques, la formule exécutoire dont sont revêtues vos décisions conformément à l'article R. 751-1 du code de justice administrative, selon la forme « *La République mande et ordonne au ministre en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.* », montre bien les limites de l'exécution contre les personnes publiques : la partie gagnante ne peut pas envoyer un huissier contre une personne publique.

S'agissant des collectivités autres que l'Etat, et particulièrement les collectivités locales et établissements publics, le II de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, impose à ces personnes morales de mandater ou ordonnancer les sommes auxquelles elles ont été condamnées dans un délai de quatre mois. Cette disposition

¹⁶ Article L. 153-1 « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires »

¹⁷ CE 25 novembre 1936 Wagon p. 1036

précise également les conditions dans lesquels le préfet ou l'autorité de tutelle peuvent palier leur carence à dégager les ressources nécessaires¹⁸.

Par ce même article 1^{er}, reproduit à l'article L911-9, le législateur s'est appuyé sur les règles de la comptabilité publique pour fournir un mécanisme efficace lorsque l'Etat est condamné à verser une somme d'argent : à défaut d'ordonnement de la somme dans un délai de 4 mois, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement¹⁹.

On voit donc que dans une large mesure, tant devant le juge judiciaire que devant le juge administratif, à défaut de coopération de la partie perdante pour assurer l'exécution de la décision de justice, c'est vers l'Etat qu'on se tourne pour faire assurer cette exécution.

Et lorsque l'Etat lui-même est la partie perdante et n'exécute pas la décision, on ne peut que constater que l'invocation de ces différents moyens de contrainte n'a aucun sens.

Mais ce défaut d'exécution par l'Etat, quel que soit son motif, n'a pour autant pas pour effet de priver la décision de justice de son caractère exécutoire, en tout cas depuis la loi du 24 mai 1872 qui a permis au Conseil d'Etat de passer de la justice retenue à la justice déléguée, c'est-à-dire que ses décisions rendues « au nom du peuple français », sont exécutoires dès leur lecture, le chef de l'Etat, ni aucune autre personne extérieure à la juridiction, n'étant plus appelé à les signer.

2.2 Assurément, dans l'ordre juridique interne, l'Etat n'est pas un justiciable comme les autres. Comme l'indique un manuel de référence sur le droit public français et européen²⁰, un double lien unit de manière indivisible l'Etat et le droit : l'Etat prescrit le droit et l'Etat est soumis au droit. Dans les décisions que vous rendez, vous participez ainsi à la prescription du droit, puisque la justice est rendue de façon indivisible au nom de l'Etat²¹. Et l'Etat est soumis à vos décisions comme à l'ensemble du droit. Cette soumission est volontaire, elle traduit l'organisation en Etat de droit.

Pourquoi alors arrive-t-il que dans un Etat de droit, l'Etat n'exécute pas un jugement ?

Dans une tribune au Monde du 6 mai 1977, commentant le projet de loi qui allait devenir la loi du 16 juillet 1980, le doyen Vedel proposait « *une typologie des cas où l'exécution d'une décision de justice est refusée ou abusivement retardée par l'administration* ». Sans reprendre à notre compte les commentaires qu'il fait sur l'administration, il nous semble que cette typologie à trois étages conserve sa pertinence plus de 40 ans plus tard. Nous le citons.

¹⁸ L'arrêt de section du 18 novembre 2005 Société fermière de Campoloro et autre n°271898 a précisé les mesures que peut prendre le préfet pour dégager ou créer les ressources nécessaires permettant la pleine exécution de cette décision de justice

¹⁹ Pour l'hypothèse, rare, du refus du comptable assignataire de procéder au paiement, voyez CE 12 février 2020 M. L... n° 432598 aux T.

²⁰ Y. Aguila, B. Stirn "Droit public français et européen" Dalloz 2eme ed.

²¹ CE Sect 27 février 2004 P... n°217257.

« En haut du tableau, les refus fondés sur une sorte de " raison d'État " : par exemple, dans les premières années d'après guerre, l'annulation de certaines mesures d'épuration concernant de hauts magistrats ou des universitaires de renom aurait dû conduire normalement à des réintégrations. Il n'en fut rien.

À l'opposé, l'acharnement d'un fonctionnaire qui est personnellement blessé par le jugement qui donne tort à son service et qui, tant qu'une mutation ou une retraite n'entraveront pas sa résistance, mettra paisiblement " sous le coude " la décision de justice.

Mais la grande masse des refus ou des retards anormaux d'exécution se trouve au milieu du tableau : il ne s'agit ni de politique ni de passion personnelle, mais tout simplement du refus de la techno-structure administrative de se laisser convaincre. À la chose jugée s'oppose la chose " décidée " ; à la jurisprudence des tribunaux la " doctrine " de l'administration. On peut formuler un théorème de science administrative : la résistance d'une administration est en raison directe de son prestige ou de son insuffisance. Pour tenir tête au juge, cela fait beaucoup de monde : les services prestigieux, les services insuffisants et les services à la fois prestigieux et insuffisants. Il reste, pour obéir inconditionnellement au juge, ceux qui pratiquent l'efficacité sans vanité »

La possibilité d'imposer à l'Etat le respect d'une décision de justice est une question délicate.

Les véritables mécanismes de coercition sont rares, nous vous avons expliqué que ceux qui existent en droit français contre d'autres sujets de droit ne sont pas adaptés. Dans les systèmes de common law, existe l'institution du « *contempt of court* », de « l'outrage à tribunal », qui donne au juge des pouvoirs de répression quasi-pénale contre toute personne qui n'exécuterait pas son jugement²², et qui semble pouvoir s'appliquer aux personnes publiques. C'est une conception du respect dû au juge et à ces décisions qui est assez éloignée de celle des systèmes de droit continental. Mais on peut noter que devant le juge anglais, trois jugements se sont déjà succédé entre 2015 et 2018²³ pour constater que les plans prévus pour réduire la pollution de l'air étaient illégaux et exiger l'élaboration de plans conformes, sans que cette accumulation ne suffise à assurer l'exécution de ces décisions de justice.

2.3 Dans un autre ordre, la capacité de coercition contre un Etat se pose devant les juridictions internationales, où des Etats sont presque toujours parties à la procédure juridictionnelle. L'obligation²⁴ d'exécution des arrêts de la cour internationale de justice par exemple est posée à l'article 94 § 1 de la Charte des Nations unies, alors que le second paragraphe de cet article donne au conseil de sécurité des NU la faculté de « décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt », ce qui ne semble pas exclure le recours aux outils les plus contraignants de

²² Cf. Carlo Vittorio Giabardo, *Disobeying Courts' Orders—A Comparative Analysis of the Civil Contempt of Court Doctrine and of the Image of the Common Law Judge*, 10 J. Civ. L. Stud. (2017)

²³ En dernier lieu: *Clientearth No.3, R (on the application of) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs & Ors* [2018] EWHC 315 (Admin) (21 February 2018)

²⁴ Pourtant la toute première affaire jugée par la CIJ, l'Affaire du Détroit de Corfou en 1949, n'a donné lieu à une exécution complète et une résolution définitive du litige que plus de 50 ans plus tard, en 1992

la communauté internationale. Mais en pratique la saisine du Conseil de sécurité par une partie n'a jamais permis à une partie de forcer un autre Etat à se conformer à un arrêt de la CIJ²⁵.

D'autres mécanismes coercitifs existent. Ainsi, dans le système du Conseil de l'Europe²⁶, l'arme ultime, jamais mise en œuvre, est l'exclusion du Conseil de l'Europe, qui peut théoriquement constituer une réponse possible des organes européens au refus absolu de l'Etat d'exécuter un arrêt de la cour européenne²⁷.

Mais en pratique deux modes moins radicaux, mais peut-être plus efficaces, trouvent à s'appliquer devant les juridictions internationales.

Le premier mode, le plus diplomatique, est celui de la persuasion : il est demandé, souvent un organe politique, comme le Conseil de sécurité de l'ONU, le comité des ministres du Conseil de l'Europe ou la Commission européenne, de se rapprocher de l'Etat qui n'exécute pas un arrêt. Ceci conduit l'Etat à se justifier de son inaction et peut suffire à l'inciter à y mettre fin²⁸.

Le deuxième mode est celui de la pression publique : le Comité des ministres du Conseil de l'Europe établit des rapports, qui mettent en lumière la défaillance des Etats. Dans le système des Nations-Unis, le Conseil de sécurité, sur saisine d'une partie, a la possibilité de faire des recommandations.

Il nous semble que le système de l'UE qui est le plus connu, est certainement le plus efficace des systèmes supranationaux : La procédure de manquement, initiée par la Commission contre un Etat membre, conduit à un constat de manquement de la CJUE. Si cet arrêt de manquement n'est pas exécuté, la Commission peut saisir à nouveau la Cour, par une procédure qui est simplifiée depuis le traité de Lisbonne.

L'article 228 du TUE opère un glissement sémantique d'un manquement à une obligation du traité à l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Ceci conduit la cour, lorsque l'Etat membre ne s'est pas conformé à son arrêt, à lui infliger le

²⁵ Sur ces aspects voir en particulier A. Pellet « Le glaive et la balance » in *International law at a Time of Perplexity : Essays in Honour of Shabtai Rosenne* » 1989 ; Ph. Couvreur "A propos de l'effectivité de la Cour internationale de Justice dans le règlement pacifique des différends internationaux", *Annuaire Africain De Droit International* 1996, Vol. 4, pp. 103-134.

²⁶ Cf E. Lambert Abdelgawad « L'exécution des arrêts de la CEDH », Editions du Conseil de l'Europe 2eme ed. 2008 p.44.

²⁷ On peut encore signaler la procédure devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce prévoit de façon précise qu'il incombe à cette juridiction de s'assurer que ses décisions sont bien mises en œuvre dans un délai raisonnable et lui permet d'autoriser le plaignant à imposer des contre-mesures en réponse à une violation. On voit les limites de telles mesures de rétorsions amènent ainsi le plaignant à répondre à un obstacle au commerce (incompatible avec les règles de l'OMC) par un autre obstacle au commerce. Voir notamment H. Ruiz Fabri, *Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce* : JDI 2000, p. 605-645

²⁸ S'agissant des arrêts de la CEDH, un rôle de surveillance de leur exécution est confié par l'article 46 de la convention EDH au Comité des ministre. En définitive, c'est à ce Comité qu'il appartient d'examiner « les mesures à prendre ».

paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte : le manquement sur manquement vise bien à tirer les conséquences de la méconnaissance d'un arrêt de la Cour.

Le système est comme on l'a dit efficace dans la mesure où il permet de mettre à la charge de l'Etat une somme d'argent à verser au budget communautaire, sur le compte « Ressources propres de l'Union européenne », ce qui est une originalité rendue possible par la spécificité de l'intégration européenne.

Mais il connaît sa limite dans une certaine lenteur et dans la nécessité d'intervention de la Commission, en l'absence de régime d'autosaisine de la Cour ou de la possibilité pour des tiers intéressés de provoquer facilement une procédure de manquement. C'est ainsi qu'en matière environnementale, certains auteurs²⁹ observent depuis le début des années 2000 un déficit de la Commission dans sa volonté d'ouvrir des procédures de manquement et de les conduire jusqu'à la Cour de justice. L'importance des procédures ouvertes devant le juge national pour les particuliers et les associations afin d'assurer le respect du droit de l'Union est le corollaire de ces limites³⁰.

2.4 Ce détour dans l'ordre juridique international nous paraît révéler que les modes opératoires dans l'ordre interne ne procèdent pas d'une philosophie différente : on retrouve tout d'abord la persuasion qui est mise en œuvre par la phase dite « administrative » des demandes d'exécution, et qui est confiée pour vos arrêts à votre section du rapport et des études. Comme l'indique votre rapport annuel pour 2019 cette phase joue un rôle crucial puisqu'elle permet de dénouer l'essentiel des demandes d'exécution devant le juge administratif : 69 % pour les tribunaux administratifs, 78 % pour les cours administratives d'appel et même 83 % pour le Conseil d'Etat. C'est à l'évidence un élément de force du système de la juridiction administrative en France.

Après la persuasion vient la pression. Celle-ci devrait venir en premier lieu de la décision de justice elle-même, et du respect qu'elle impose. Lorsque cela ne suffit pas, c'est le mécanisme de l'astreinte, initié contre les personnes publiques par la loi de 1980 qui doit jouer ce rôle de pression s'agissant des décisions du juge administratif. Mais c'est bien dans cette phase juridictionnelle de l'astreinte qu'un écueil et une faiblesse du dispositif tel qu'il a été élaboré par le législateur et tel que vous l'avez appliqué jusqu'ici apparaît.

L'équation est simple : dans certains cas de figure, l'inaction répétée de l'Etat implique pour que l'astreinte joue son rôle de pression, qu'elle puisse être d'un montant élevé. Mais si l'astreinte devait être liquidée, en cas d'inexécution, à qui doit-elle être versée ? Si son montant est élevé, le juge peut avoir des réticences à la liquider au profit du requérant.

²⁹ Andreas Hofmann (2019) Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union, *Environmental Politics*, 28:2, 342-364.

³⁰ Koen Lenaerts, José A Gutiérrez-Fons, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, *Yearbook of European Law*, Volume 30, Issue 1, 2011, Pages 3-41,

Il faut donc un dérivatif à l'enrichissement indu du requérant, dont nous vous avons indiqué au stade des questions de recevabilité que la qualité pour agir devant le juge de l'exécution n'est pas lié à la seule qualité de partie dans l'affaire qui donne lieu à une demande d'exécution, ce qui se justifie pour ouvrir le prétoire du juge de l'exécution, mais peut générer des effets d'aubaine évidents au stade de la liquidation.

Cette problématique de l'enrichissement indu de la liquidation de l'astreinte est souvent soulignée et décriée par la doctrine civiliste³¹, puisque l'astreinte ne peut être versée qu'au créancier devant le juge civil. D'origine prétorienne, l'astreinte civile s'est traduite dans la loi en 1972. Plusieurs tentatives ont été engagées sans parvenir à leur terme pour modifier la loi et permettre au juge de décider qu'une partie de la somme puisse être versée au Trésor public ou à des organismes sociaux. Le professeur Perrot³² a souligné ainsi, que « *Sans négliger les principes parfaitement respectables des créanciers, il n'est pas sacrilège d'ajouter que ce système n'est satisfaisant qu'en apparence. ... il est tout de même surprenant qu'une offense faite au juge se traduise par une prime offerte au créancier. Pour justifier l'astreinte, on proclame hautement (et l'on a mille fois raison) que l'autorité du juge ne doit pas être bafouée. Mais le pauvre juge ne peut se faire respecter qu'en arrondissant la tirelire de l'une des parties ! Il faut bien avouer que le remède est cocasse. À ce régime-là, l'astreinte n'est plus qu'un paravent ostentatoire* ».

L'astreinte n'a en effet, ni devant le juge judiciaire ni devant vous³³ pour objet de réparer un préjudice, et peut en principe se cumuler avec d'éventuels dommages et intérêts, en raison du préjudice que cause le refus du débiteur de respecter la décision du juge³⁴.

Devant le juge administratif, et s'agissant de l'inexécution de la part d'une personne publique autre que l'Etat, le dérivatif à l'effet d'aubaine a été trouvé et il est efficace. L'article L. 911-8 du code de justice administrative prévoit à son 1er alinéa que « *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.* » et son second alinéa prévoit que « *Cette part est affectée au budget de l'Etat.* ». Ceci permet de prononcer et de liquider des astreintes sans soucis qu'un montant trop élevé profite au requérant.

Le 1er alinéa n'a pas été modifié depuis la loi de 1980. L'histoire du second alinéa est moins linéaire et traduit nous semble-t-il la difficulté du législateur à formuler la bonne solution lorsque l'Etat doit être condamné. Dans sa version initiale, il était prévu que cette part qui n'est pas versée au requérant, « profite au fonds d'équipement des collectivités locales ». Mais ce fond avait déjà disparu dans cette dénomination au moment de la promulgation de la loi³⁵...

³¹ Cf Jurisclasseur Astreinte – Frédéric GUERCHOUN – Mars 2017, pt 156 et sv

³² Gaz. Pal. 1991. 2. Doctr. 801

³³ CE Belkadi 18 juin 2010 n°339175; Cisse 18 juin 2010 n°337910

³⁴ Civ. 2e, 30 janv. 2003, no 01-12.749 . – 6 déc. 1989, no 88-18.849 , Bull. civ. II, no 215 ; D. 1990. Somm. 312, obs. Bihr; Civ. 2e, 7 avr. 2016, no 15-14.825 , Procédures 2016, no 195, obs. Raschel. – Civ. 2e, 11 févr. 2010, nos 08-21.787 et 08-21.788, Bull. civ. II, no 30 ; D. 2010. 2102, obs. Sommer et Leroy-Gissingier ; Procédures 2010, no 107, obs. Perrot

D'une affectation au fonds d'équipement des collectivités locales on est passé à une affectation au fonds de compensation de la TVA mais cette affectation s'est avérée impraticable en raison des règles de fonctionnement de ce fonds³⁶.

C'est ainsi qu'en pratique, la part des astreintes non reversées aux requérants était déjà versée au budget de l'Etat, ainsi que l'indiquent les travaux parlementaires sur l'article 51 la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 qui a conduit ce dispositif dans sa forme actuelle, en prévoyant une affectation au budget de l'Etat.

En faisant coïncider la pratique et le droit, le législateur a simplifié les choses, mais a renoncé toutefois à trancher le cas où l'Etat est condamné au paiement d'une astreinte.

Cette situation s'est traduite dans plusieurs décisions depuis le début des années 2000 où vous avez visiblement pu être réticent à liquider l'intégralité de l'astreinte prononcée à l'encontre de l'Etat au bénéfice du requérant : dans une affaire Ribstein, 30 mars 2001, n° 185107 aux conclusions contraires de S. Boissard sur ce point, le montant de l'astreinte à liquider était ainsi très supérieur à la valeur du terrain des requérants qui aurait dû être inclus dans une opération de remboursement. Vous n'avez liquidé que 50% de l'astreinte au profit des intéressés, en gardant un silence pudique sur ce qui devait advenir de la part de l'astreinte restante.

Par la suite, d'autres décisions où le montant de l'astreinte pouvait paraître excessif n'ont été liquidées au profit des requérants qu'à hauteur seulement de 10% de son montant³⁷.

On mesure bien comment ce type de solution, commandée par un certain sens de l'équité, peut venir émousser la pression que le montant de l'astreinte est censé mettre sur l'administration. Si la perception de l'administration est qu'une astreinte d'un niveau important ne sera liquidée que dans une très faible proportion au profit des requérants parce qu'elle anticipe que vous serez hésitant à liquider plusieurs centaines de milliers ou plusieurs millions d'euros à un requérant, l'effet de pression est le même que si vous aviez, dès le prononcé de l'astreinte, réduit son taux journalier de façon très significative.

Cette situation a été soumise au Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC, le requérant estimant que la faculté d'affecter une part de l'astreinte au budget de l'Etat était contraire à l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen lorsque l'Etat reste débiteur de l'astreinte. Dans sa décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, le Conseil s'est fondé sur votre pratique selon laquelle le second alinéa de l'article L. 911-8 ne s'applique pas lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte décidée par une juridiction, et a relevé que le juge est

³⁵ article 66 de la loi de finances pour 1978 (n° 77-1467 du 30 décembre 1977)

³⁶ Il compense de manière forfaitaire des dépenses réelles d'équipement des collectivités territoriales, alors que les fonds issus des astreintes n'auraient jamais constitué la contrepartie d'un investissement réalisé par une collectivité locale

³⁷ CE Commune du Castellet 6 octobre 2010 n°307683 au rec ; Commune de Bagnères de Luchon 5 avril 2004 n°260152)

libre de fixer le taux de l'astreinte et d'apprécier si la réduction du montant de l'astreinte effectivement mise à la charge de l'État permet d'assurer l'exécution de la décision juridictionnelle. Ce raisonnement confirme que lorsque l'Etat est débiteur, seul le second alinéa n'est pas applicable. Ce qui importe n'est pas que le requérant perçoive l'astreinte dans ce cas, mais que la contrainte exercée sur l'Etat permette l'exécution de la décision.

2.5 Dans ces conditions, il nous semble que pour donner sa pleine effectivité à l'article L. 911-8, il est possible de dégager un principe qui découle en creux de cet article lorsque l'Etat est la partie perdante.

La pratique décisionnelle aujourd'hui conduit, si le versement de l'intégralité apparaît inéquitable, à placer le juge dans une alternative insatisfaisante : enrichir excessivement le requérant ou affaiblir l'exécution de ses jugements.

Cette alternative n'est pas la logique de l'article L. 911-8 qui joue un rôle subsidiaire : l'astreinte doit d'abord correspondre au degré de contrainte nécessaire pour assurer l'exécution des décisions de justice. L'article L. 911-8 intervient ensuite pour assurer ce niveau de contrainte lorsqu'il n'est pas souhaitable de tout verser au requérant, l'affectation du surplus au budget de l'Etat étant la meilleure garantie d'un bon usage des sommes en cause. Lorsque cette affectation est proscrite, et toujours dans le but d'assurer à l'astreinte sa fonction de contrainte, ne pourrait-on pas concevoir que le juge aurait la faculté de prévoir que la part non versée au requérant puisse l'être à un tiers, dont il peut estimer qu'il fera un meilleur usage de cette somme ? Rien ne l'interdit dans la lettre de l'article L. 911-8 et l'équilibre de l'astreinte voulu par le législateur nous paraît y conduire.

Pour autant, il nous paraîtrait déraisonnable que le juge puisse choisir librement le bénéficiaire d'une astreinte. S'il estime qu'une astreinte ne doit pas être liquidée au requérant c'est qu'il estime que le tiers bénéficiaire est susceptible d'en faire un meilleur usage, il faut donc que ce tiers, personne morale, ait une finalité d'intérêt général en rapport direct avec l'objet du litige.

Dans un litige dont l'objet est de limiter la pollution de l'air, il nous paraît ainsi, à titre purement illustratif, que dans l'hypothèse où vous devriez liquider l'astreinte, l'ADEME, agence de la transition écologique, serait un tiers vers lequel une partie du montant de l'astreinte pourrait être utilement dirigé. Cet établissement public industriel et commercial exerce, aux termes de l'article L. 131-3 du code de l'environnement, des actions dans plusieurs domaines, dont le premier est la prévention et la lutte contre la pollution de l'air. Elle dispose en 2020 d'un budget d'intervention de 721 MEUR, dont 70 MEUR consacrés à l'air et à la mobilité.

Il est certain que des personnes morales de droit public peuvent être largement dépendantes de subventions de l'Etat et qu'elles ne sont pas à l'abri d'un effet de second tour, si une décision de justice venait imposer à l'Etat de leur verser une somme d'un montant élevé. La tentation

pourrait exister de verser cette somme correspondant au montant de l'astreinte, pour la déduire ensuite des subventions allouées lors du plus prochain exercice budgétaire.

Cette question n'est pas totalement étrangère à votre jurisprudence. Vous avez déjà eu à vous prononcer sur la question de l'autonomie budgétaire du bénéficiaire de l'astreinte dans le contentieux particulier du droit au logement opposable (DALO) de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Dans ce contentieux, lorsque le juge enjoint au préfet de trouver une solution de logement avec astreinte, son produit n'est jamais versé au requérant, mais au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Ce fonds a d'abord été rattaché au budget de l'Etat et depuis 2011, il est institué au sein d'un établissement public national autonome, la Caisse de garantie du logement locatif social.

Vous avez considéré que ce régime spécifique d'astreinte ne remet pas en cause l'effectivité du recours DALO au regard des exigences découlant de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme³⁸.

Dans le prolongement de ce qui sous-tend cette jurisprudence, il nous semble qu'il faut s'en tenir ici à l'affectation à laquelle une décision de liquidation procéderait : à la différence d'une liquidation au profit du budget de l'Etat, l'affectation au budget d'une autre personne morale ne laisse plus l'Etat libre d'en disposer. Si par la suite des décisions de réduction de ressources étaient décidés, il appartiendrait aux personnes intéressées de faire valoir, dans les discussions budgétaires appropriées, que ce type de compensation n'est pas loyal. Nous ne minorons pas les difficultés pratiques d'une telle contestation, qui n'est pas pour l'essentiel juridique, mais elle nous paraît quitter le champ des conséquences de l'inexécution d'une de vos décisions.

Ajoutons que des personnes morales de droit privé ne devraient pas a priori être exclues du bénéfice de l'astreinte, à la condition évidemment qu'elles n'aient pas un but lucratif et qu'elles mènent des actions d'intérêt général également en lien avec l'objet du litige, mais qu'il conviendrait en toute circonstance de mettre en cause³⁹ la personne à qui le juge envisage de liquider l'astreinte, car on ne peut pas forcer quelqu'un à accepter une somme.

Cette possibilité de dériver la liquidation de l'astreinte vers un tiers nous paraît donc améliorer l'efficacité des mesures d'exécution. Nous devons toutefois reconnaître que ce que nous vous proposons n'apporte pas une solution parfaite dans absolument tous les cas de figure.

Des questions touchant à la protection de l'environnement font sans doute partie de celles qui, parce qu'elles représentent une cause transversale, peuvent justifier le prononcé d'astreintes élevées, et pour lesquelles le juge pourra plus souvent trouver un tiers adéquat auprès duquel

³⁸ CE avis 2 juillet 2010 Z... n°332825 au rec ; CE avis 25 mai 2016 Mme Y... n°397842 aux T.

³⁹ On peut songer à la discussion qui s'engage avec les parties lorsque vous envisagez de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse en application de votre jurisprudence AC !

la liquider si nécessaire. Mais il pourrait arriver que le juge, au moment de la liquidation ne trouve pas une personne morale répondant aux caractéristiques que nous avons esquissées.

Pourtant nous ne croyons pas que l'on puisse aller beaucoup plus loin, en restant dans l'économie de l'article L. 911-8, car pour aller plus loin, c'est au législateur de prendre la plume. Comme l'indique votre arrêt d'Assemblée, 10 mai 1974, Sieur W... et sieur H..., n° 85132 au Recueil p. 277 « *la faculté reconnue aux juges de prononcer une astreinte, en vue de l'exécution ... de leurs décisions ..., a le caractère d'un principe général du droit* » et il appartient « *au législateur de déterminer, d'étendre ou de restreindre les limites de cette faculté* » .

2.6 Rien ne nous paraît justifier que vous alliez au-delà de cette limite. En particulier, la nécessité d'assurer l'exécution des décisions de justice, si elle est désormais reconnue au niveau européen, elle ne va pas jusqu'à exiger d'avoir un système d'astreinte.

C'est depuis son arrêt *Hornsby*⁴⁰ que la cour européenne des droits de l'Homme considère que la bonne exécution des décisions de justice fait partie intégrante du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle note que « *ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie* » et souligne l'importante particulière de cette affirmation dans le cadre du contentieux administratif. Mais c'est bien l'inaction de l'administration qui est susceptible de méconnaître l'article 6 lorsque le litige est dans son champ d'application, pas le caractère éventuellement insatisfaisant des mesures comminatoires à la disposition du juge⁴¹.

La CJUE pour sa part, a été confrontée à plusieurs reprises aux difficultés de mise en œuvre des normes de pollution de l'air de la directive, et elle a indiqué que l'injonction pouvait faire partie des mesures nécessaires qu'il appartient à la juridiction nationale de prendre contre l'autorité nationale⁴².

Mais dans une récente affaire de grande chambre *Deutsche Umwelthilfe*⁴³, le juge allemand l'avait saisi des difficultés à faire exécuter ses décisions contre le Land de Bavière afin de réduire la présence de véhicules diesel dans la ville de Munich. Les règles du code civil allemand trouvent à s'appliquer en droit administratif allemand, mais le niveau maximal des astreintes autorisées par les textes n'ont permis au tribunal de ne les liquider qu'à hauteur d'un montant cumulé de 10000 euros, malgré des inexécutions répétées. A la différence de la plupart des systèmes de droit continental, le droit civil allemand prévoit la possibilité de la contrainte par corps en cas d'inexécution d'une décision de justice, mais cette possibilité n'est

⁴⁰ CEDH 19 mars 1997 *Hornsby c. Grèce* req. 18357/9 Recueil 1997-II

⁴¹ Pour ce raisonnement en contentieux DALO : Cour EDH, 9 avril 2015, n° 65829/12, *Tchokontio Happi c. France*

⁴² CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, aff C-404/13

⁴³ CJUE 19 décembre 2019 *Deutsche Umwelthilfe eV contre Freistaat Bayern* aff C-752/18

pas prévue contre des responsables de l'administration. Nous lisons la réponse de la Cour de justice dans cette affaire comme permettant une telle contrainte par corps, mais seulement si elle est prévue par le droit national et suffisamment encadrée, et en aucun cas comme invitant à s'écarter des règles nationales en matière d'astreinte lorsqu'il s'agit d'assurer l'effectivité du droit communautaire.

2.7 Nous notons en outre, si le juge ne trouve aucun organisme vers qui diriger utilement le produit de l'astreinte, qu'il ne faut pas perdre de vue que le principe demeure que l'astreinte profite au demandeur. Il peut arriver que cela conduise à liquider des sommes inéquitablement importantes à son profit, mais pour notre part nous croyons préférer la menace de ce désordre à la perspective d'une injustice que constituerait l'inexécution d'une décision juridictionnelle.

Mais encore faut-il alors disposer d'un requérant, ce qui n'est pas le cas lorsque le Conseil d'Etat se saisit d'office. Cette hypothèse apparaît forcément rare, car elle résulte, comme le notait le président Piveteau dans ses conclusions sur une décision *Bandesapt*⁴⁴ d'une double inertie, celle de l'administration à exécuter une décision de justice et celle du requérant qui ne sollicite pas d'astreinte, ni à l'appui de sa requête ni après la décision. Mais ce cas de figure résiduel où les articles L. 911-5 et L. 911-8 ne vous permettent de liquider l'astreinte ni au profit du requérant, ni de l'Etat ni d'un tiers qualifié comme nous vous le proposons aujourd'hui de l'envisager, est déjà l'état du droit actuellement, et il nous semble donc que toute avancée au-delà devrait être le fait du législateur.

2.8 Au vu de ces éléments généraux, à quel montant fixer l'astreinte en l'espèce?

Depuis que cet outil est à votre disposition, nous avons comptabilisé un peu plus de 210 décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux prononçant une astreinte, concomitamment à une décision d'annulation ou pour assurer l'exécution d'une telle décision. Seules 27 d'entre elles prononçaient une astreinte d'un montant supérieur ou égal à 1 000 euros par jour, deux d'un montant 5000 euros et une seule atteignant de 10 000 euros par jour.

Ces trois dernières affaires concernaient toutes le secteur de l'environnement, l'une s'agissant de la nécessité de prendre les mesures nécessaires pour assurer le remboursement par les bénéficiaires du montant d'une aide d'Etat illégale au soutien de la production d'énergie éolienne⁴⁵, une autre concernant un refus de réexamen d'une demande de prolongation d'un permis de recherche d'hydrocarbures⁴⁶ et une troisième le refus de prendre un décret rendant applicable une partie du code minier en Guyane. Seule cette dernière affaire a conduit à une liquidation de l'astreinte pour un montant de 500 000 euros, au profit de la collectivité territoriale de Guyane⁴⁷.

⁴⁴ CE 28 mai 2001 *Bandesapt* n°206815

⁴⁵ CE 15 avril 2016, *Association vent de colère ! Fédération nationale*, n° 393721 au rec

⁴⁶ CE 30 avril 2014, *Société Hess Oil France*, n° 372770

⁴⁷ CE 27 juillet 2016, *Région Guyane*, n° 396130 ; 18 mai 2018 *Région Guyane*, n° 396130,

Comme nous vous l'avons indiqué, le principal point de comparaison, sinon le seul sur lequel on peut s'appuyer est celui des procédures devant la CJUE. Lorsqu'elle constate qu'un arrêt de manquement n'a pas reçu exécution de la part de l'Etat membre, la cour a la possibilité de prononcer une amende forfaitaire, qui vient sanctionner la période de manquement écoulée, et de prononcer une astreinte qui a une visée comminatoire.

La Cour⁴⁸, dans la lignée d'une communication⁴⁹ de la Commission européenne, applique trois coefficients multiplicateurs à partir d'un montant de base de 500 euros d'astreinte par jour, pour tenir compte de la gravité de l'infraction, de sa durée, et de la capacité de paiement de l'Etat concerné. Elle ajoute que pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte en particulier des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'Etat membre concerné à se conformer à ses obligations.

L'affaire de manquement ayant donné lieu aux montants les plus élevés jusqu'à présent concerne à nouveau le secteur de l'environnement et la France, c'est l'affaire dite des « poissons sous taille » ou « affaire merluchon »⁵⁰, par laquelle la cour a condamné la France à payer une somme forfaitaire de 20 MEUR, et une astreinte de 57 MEUR par semestre jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt de manquement. La cour avait noté d'une part, la particulière gravité du manquement de la France, qui, en n'empêchant pas la pêche de poissons juvéniles, mettait en péril le maintien de la ressource halieutique, et, d'autre part, la durée du manquement puisque celui-ci avait été constaté par un arrêt de la cour 14 ans plus tôt.

Le choix d'une astreinte sur une base semestrielle plutôt que journalière nous paraît intéressant et nous vous proposons de vous en inspirer dans la présente affaire : à la différence d'un simple défaut d'adoption d'un texte, il s'agit de mesurer les effets d'adaptations nécessaires par rapport aux pratiques antérieures qui ne pourraient être instantanées, de sorte qu'un pas de temps semestriel nous paraît plus adéquat pour vérifier le moment venu la bonne exécution de votre décision.

S'agissant du montant, la longue durée du manquement dans l'affaire des poissons avait conduit la cour à multiplier par trois le montant de l'astreinte. Ici, le dépassement est un peu supérieur à 2 ans, il ne nous paraît pas justifier de majorer l'astreinte de ce fait. Pour le reste, il nous paraît difficile d'opérer une comparaison entre la gravité de l'atteinte à la préservation de la ressource halieutique et l'atteinte à la santé humaine et à l'environnement que peut représenter l'insuffisance des mesures de protection de l'air. Dans une affaire Commission/Grèce⁵¹, concernant l'absence de plan pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, la cour avait retenu une astreinte journalière de 20 000 euros, soit environ 3,6 millions d'euros par semestre.

⁴⁸ CJUE gd ch 12 juillet 2005 affaire C-304/02 pt 103 104

⁴⁹ Communication 97/C 63/02, du 28 février 1997

⁵⁰ CJUE gd ch 12 juillet 2005 affaire C-304/02

⁵¹ Commission c. Grèce, C-387/97 du 4 juillet 2000

On peut relever dans notre affaire que les zones toujours concernées par le défaut d'exécution couvrent un peu plus de 17 millions d'habitants.

Au cas présent, les requérants vous demandent de prononcer une astreinte de 100 000 euros par jours, soit un peu plus de 18 MEUR par semestre. A la différence de conclusions à fin d'astreinte a priori sur le fondement de l'article L. 911-3, qui ne vous permettent pas de fixer une astreinte supérieure à celle demandée⁵², vous n'êtes pas liés par ce montant s'agissant des astreintes a posteriori de l'article L. 911-5, ce qui est cohérent avec la faculté d'auto-saisine que vous confère le législateur. Vous pourriez même aller au-delà de la modeste innovation consistant à prononcer une astreinte semestrielle, en prévoyant une astreinte dont le montant ne serait pas linéaire semestre après semestre, mais qui verrait son montant progresser avec l'écoulement du temps. Il nous paraît toutefois que la fonction comminatoire de l'astreinte jouera pleinement son rôle avec la menace d'une liquidation d'un montant élevé, au terme de chaque semestre pendant lequel persiste l'inexécution de votre décision de 2017.

Nous vous proposons donc de fixer l'astreinte au terme d'un délai de six mois, à un montant de 10 MEUR par semestre, soit l'équivalent de 54800 euros par jour. Nous avons largement fait référence aux procédures communautaires de manquement dans cette affaire, et parallèlement à l'affaire qui est devant vous, les manquements à la directive de 2008 font également l'objet d'une procédure à ce titre devant la CJUE, qui a rendu un arrêt de manquement, s'agissant des seuls seuils de NO₂, l'an passé. Nous ne croyons pas que la possibilité que la France puisse être à l'avenir condamnée au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans ce dossier par la cour de justice doive vous retenir aujourd'hui, alors que vous exercez votre rôle de juge de l'exécution.

2.9 Pour conclure nous voudrions rapidement insister sur le fait que le changement d'échelle très important par rapport à ce que vous avez pu faire jusqu'à présent en matière d'astreinte, ne constitue pas à nos yeux une nouvelle normalité pour employer un terme de l'époque. Ce qui est normal et qui doit le rester, c'est que les destinataires des décisions du juge administratif les exécutent.

Un professeur⁵³ de droit international a pu écrire que « *la plupart des Etats respectent la plupart des règles du droit international la plupart du temps* ». Dans l'ordre juridique interne, il en va normalement de l'Etat de droit que l'Etat exécute les décisions de justice dont il est destinataire.

Mais nous ne nous leurrions pas sur le fait que ce sera pas toujours le cas. Pour autant, des astreintes « record » ne seront pas systématiquement, même s'agissant de l'Etat, la meilleure voie pour que le juge administratif voit ses décisions exécutées.

On ne peut pas adopter vis-à-vis de l'Etat un raisonnement microéconomique comme celui qu'on appliquerait à une entreprise, où il conviendrait de fixer le montant d'une sanction à un

⁵² CE 19 mai 2006 Syndicat national des ostéopathes de France n°280702 aux T.

⁵³ L Henkin, *How Nations Behave* (1961)

niveau tel qu'un arbitrage rationnel conduirait l'agent économique à modifier son comportement, quoi qu'il en coûte, plutôt que de subir la sanction. Il faudrait sinon à chaque fois prononcer des astreintes mesurées en point de PIB, ce n'est pas comme cela que l'on peut raisonner dans un Etat de droit.

Le juge administratif continuera le plus souvent à faire face à la mauvaise volonté de l'administration et de ses agents, qu'un dialogue avec les services chargés de l'exécution dans les juridictions permettra de surmonter, à défaut de quoi, la menace qu'une liquidation d'astreinte au profit du requérant, même d'un niveau relativement modeste, suffira le plus souvent, car la nécessité de mandater une somme de 1000 ou 5000 euros, même si elle est insignifiante au regard du budget de l'Etat, rend encore plus injustifiable le mauvais vouloir de l'administration et de ceux qui font obstruction à l'exécution des décisions de justice.

Mais vous l'aurez compris, l'affaire en cause aujourd'hui à un enjeu tel qu'elle nous parait justifier à la fois de fixer l'astreinte à un niveau élevé, et d'envisager que, s'il fallait la liquider, son montant puisse ne pas être totalement versée aux requérants.

PCMNC

- A ce qu'une astreinte soit prononcée contre l'Etat s'il ne justifie pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, exécuté la décision du Conseil d'Etat du 12 juillet 2017, pour les ZAS Grenoble, Lyon, Strasbourg, Reims, Marseille-Aix, Toulouse, et Paris, s'agissant des taux de concentration en dioxyde d'azote, et pour les ZAS Paris et Fort-de-France, s'agissant des taux de concentration en PM10, et jusqu'à la date de cette exécution.
- A ce que le taux de l'astreinte soit fixé à 10 millions d'euros par semestre, à compter de l'expiration du délai de six mois suivant la notification de la décision à intervenir,
- A ce que copie des actes justifiant des mesures prises soit communiquée à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat
- Et à ce que l'Etat verse aux requérants recevables une somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.