

N° 428409

Les amis de la Terre

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 juin 2021

Lecture du 4 août 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, rapporteur public

Le droit communautaire fixe des limites d'émission de divers polluants de l'air, dont la concentration dans certaines zones géographiques, lorsqu'elle est trop importante, entraîne des risques environnementaux et des risques sanitaires pour les populations qui y sont exposées. Pour les particules fines PM10, les seuils sont à respecter depuis 2005, pour le dioxyde d'azote, les seuils devraient être respectés depuis 2010. Ce n'est pas le cas dans plusieurs portions du territoire national, et votre décision « les amis de la Terre » n°394254 du 12 juillet 2017 a enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones concernées par les dépassements, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

Votre décision d'assemblée n°420409 du 10 juillet 2020 a jugé que l'Etat n'avait que partiellement exécuté votre arrêt de 2017 et a assorti une nouvelle injonction d'une astreinte selon des modalités originales qu'il convient selon nous de mettre en œuvre aujourd'hui. Mais si nous le pensons, c'est parce que votre décision rendue il y a un an n'a elle-même connu qu'une exécution très partielle et nous devons commencer par là.

1. Rappelons ici encore que votre décision d'Assemblée a ainsi fixé deux délais de six mois de nature différente et dont la portée n'a pas toujours été bien comprise :

- Le premier délai de 6 mois est un délai classique d'injonction, qui tend à permettre à l'administration d'exécuter la décision. Si dans ce délai elle s'exécute, elle n'encourt pas la liquidation de l'astreinte.
- Le second délai de six mois est plus original : alors qu'habituellement une décision prononçant une astreinte annonce le montant qui pourra être liquidé pour chaque jour supplémentaire d'inexécution passé le 1^{er} délai, votre décision annonce un montant d'astreinte non pas journalière mais semestrielle. Cette innovation visait, en s'inspirant de la pratique de la CJUE en matière de prononcé d'astreinte pour manquement, à tenir compte de la particularité de la carence de l'Etat : à la différence du refus de prendre une décision individuelle ou un texte par exemple, le pas de temps journalier

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n'est pas ici particulièrement pertinent pour mesurer l'avancement de l'exécution de votre décision.

Mais il n'en reste pas moins qu'à partir de janvier 2021, 6 mois après votre arrêt, celui-ci aurait dû être pleinement exécuté. C'est la raison pour laquelle la section du rapport et des études du Conseil d'Etat (SRE) a, dès le 11 janvier 2021 en application de l'article R931-7 du code de justice administrative (CJA), demandé au gouvernement de présenter les mesures qui ont été prises pour son exécution. Les éléments fournis par le gouvernement ont toutefois conduit la SRE à estimer que les mesures adoptées récemment par l'Etat ne paraissaient pas pouvoir être regardées comme susceptibles de mettre fin de manière certaine dans le délai le plus court possible aux dépassements encore constatés dans certaines zones, « *de sorte que l'exécution de la décision du conseil d'Etat ne peut être regardée comme étant complètement achevée* ».

Qu'en est-il aujourd'hui ? La démarche retenue par l'arrêt d'Assemblée conduit en premier lieu à vérifier si des dépassements persistent dans les zones concernées, et à s'assurer que d'éventuelles baisses ne sont pas uniquement conjoncturelles, cette question étant **particulièrement sensible** s'agissant de l'année 2020 et du ralentissement d'activité lié à la pandémie de Covid-19. Si de tels dépassement persistent, la seconde étape est de vérifier si les mesures de corrections mises en avant par le gouvernement apparaissent de nature à assurer que la période de dépassement soit la plus courte possible.

1.1 Nous appliquerons cette démarche en commençant par les 7 zones affectées par un dépassement des limites de concentration de **dioxyde d'azote**, en juillet 2020, à savoir les zones de Grenoble, Lyon, Strasbourg, Reims, Marseille-Aix, Toulouse et Paris. On peut rappeler ici qu'une tendance baissière est à l'œuvre, avec ou sans mesures supplémentaires des pouvoirs publics, tendance qui est liée par exemple au renouvellement « naturel » du parc automobile et au remplacement des véhicules les plus polluants par des véhicules plus vertueux.

Comme nous l'indiquions il y a un an, on constate bien de façon générale une baisse des niveaux de concentration pour les années 2017-2019, mais, et cela demeure le critère de respect posé par les textes tels qu'interprétés par la CJUE, dans chaque zone on constatait qu'au moins une station de mesure demeurait au-dessus du niveau de 40 µg/m³ en moyenne annuelle civile.

La baisse est **plus notable** en 2020, puisque, s'agissant toujours de cette moyenne annuelle, seules deux zones, celles de Paris et de Lyon apparaissent comme dépassant encore cette limite, le cas de la zone de Paris restant le plus **préoccupant**, dans la mesure où 5 stations de mesure dépassaient le seuil maximal, et que 3 autres stations en étaient proche, avec des moyennes supérieures à 35 µg/m³.

Les autres zones en cause ne connaissent aucun dépassement, mais dans plusieurs zones, les valeurs annuelles maximales constatées restent très proches du seuil proscrit. L'examen des chroniques de mesure de pollution sur un temps plus long montrent que les trajectoires de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

baisse ne sont pas irréversibles : une situation météorologique atypique pour une année donnée, que ce soit en terme de niveau des températures, de pression atmosphérique ou de pluviométrie en particulier, peut conduire à des résultats atypiques, dans un sens favorable ou défavorable au respect des limites. Nous ne disposons au dossier d'aucun élément permettant d'affirmer que la baisse, parfois importante en 2020 en comparaison des tendances passées, soit l'effet des politiques publiques engagées avant votre décision de 2020 ou à sa suite.

Il paraît d'autant plus difficile d'affirmer que l'on soit à l'abri d'un « **rebond** » dans le contexte inédit de la **crise sanitaire** et du ralentissement non pérenne des activités émettrices de dioxyde d'azote qu'elle a entraîné. Les éléments de réponse à une mesure supplémentaire d'instruction qui a été diligentée par votre 6^{ème} chambre, pour obtenir les valeurs mensuelles relevées dans les différentes stations de mesure paraissent confirmer qu'il est trop tôt pour que l'on puisse considérer que 5 des 7 zones soient désormais en conformité avec les normes applicables, faute d'éléments précis permettant d'affirmer le caractère non-atypique de la baisse constatée en 2020.

Il faut maintenant en venir aux 2 zones affectés par des dépassements de **concentration en PM10**, à savoir les zones de Paris et Fort-de-France. S'agissant de la Martinique, nous avons mentionné l'an passé la particularité de sa situation tenant, comme l'indiquait le ministre, au fait que la pollution serait pour une part importante liée à la diffusion de poussières naturelles. L'origine non-anthropique de la pollution est une hypothèse prévue par les textes communautaires permettant de considérer qu'un Etat ne manque pas à ses obligations. Mais une telle affirmation doit être étayée, et nécessite pour être validée au niveau communautaire une procédure spécifique de qualification et de notification. Si dans le cadre de l'instance achevée en 2020 aucun élément concret ne vous avait été apporté, c'est aujourd'hui le cas, avec une étude réalisée par l'Etat et Madinair, l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) locale et une notification auprès de la Commission. Vous pourrez donc dans cette mesure estimer que l'astreinte a perdu son objet, mais nous relevons qu'il ne s'agit pas tant d'une mise en conformité partielle à la suite de votre décision, que d'une **justification tardive** qui aurait pu être apportée par l'Etat avant que vous ne prononciez une astreinte.

S'agissant de la zone de Paris, il faut rappeler que deux types de seuils sont à vérifier en matière de particules fines PM10. Le 1^{er} est la mesure de la moyenne annuelle de concentration. Une station était en dépassement en 2018 et 2019 et les chiffres qui vous ont été transmis montrent que ce n'est plus le cas en 2020, la station en cause ayant une moyenne de 34 µg/m³ qui est inférieure aux 40 µg/m³ requis. Le second seuil prévu par la réglementation est le nombre de jours de dépassement de la valeur limite journalière de 50 µg/m³, qui ne doit pas être supérieur à 35 jours par an. Alors que les chiffres provisoires pour 2020 indiquaient qu'une (unique) station atteignait 44 jours de dépassement en 2020, les données définitives qui vous ont été communiquées il y a moins d'une semaine, n'indiquent plus d'un dépassement de 25 jours au cours de l'année 2020 pour cette même station. Cette baisse est tout à fait spectaculaire, puisque la station en cause affichait des dépassements de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

68 et 67 jours en 2018 et 2019. Nous nous heurtons ici au même problème de méthode que pour les seuils de pollution au dioxyde d'azote, pour pouvoir affirmer que cette baisse signale une tendance pérenne exempte de risque de rebond hors crise sanitaire ou conditions météorologiques exceptionnelles.

Nous pensons donc que pour l'essentiel les améliorations observées en 2020 ne peuvent pas être considérées comme consolidées.

1.2 La situation n'étant pas réglée en dehors de la Martinique, il faut vérifier si des éléments sont mis en avant pour démontrer que des mesures ont été adoptées pour permettre que la période de dépassement soit la plus courte possible. Comme nous l'avions indiqué devant l'assemblée du contentieux, les feuilles de route qui avaient été élaborées en réponse à votre arrêt de 2017 étaient des documents beaucoup trop généraux pour constituer de véritables plans relatifs à la qualité de l'air, et s'agissant du plan réalisé pour la zone de Paris, celui-ci, pas plus que les écritures du ministre devant le Conseil d'Etat, ne permettaient d'expliquer pourquoi la date de 2025 pour atteindre les niveaux requis par les textes constituerait la période de dépassement la plus courte possible, notamment parce qu'aucune évaluation de l'effet attendu des mesures n'était réalisée. Aujourd'hui, le ministre indique qu'une telle étude est en passe d'être réalisée, mais cela ne constitue pas en tant que tel une mesure d'exécution de votre décision. Par ailleurs, il est mis en avant l'intervention du décret du 16 septembre 2020 pris pour l'application de l'article L2213-4-1 du CGCT, qui impose l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité (ZFE_m) avant la fin de l'année 2020 dans les zones en dépassement régulier. Cet élément va sans aucun doute dans le bon sens, mais ne va produire des effets que de façon très progressive, alors d'ailleurs que des ZFE étaient déjà prévues dans les zones de Grenoble, Lyon et Paris dès avant la décision du 10 juillet 2020. Plusieurs autres mesures sont également mises en avant, certaines adoptées, d'autres tributaires du vote de la loi Climat et résilience qui doit être examinée en commission mixte paritaire aujourd'hui même.

Ici encore, s'agissant de mesures structurantes visant à sortir du marché les véhicules les plus polluants, à d'interdire l'installation de nouvelles chaudières au fioul ou au charbon à compter de 2022 ou de l'amélioration de l'habitat, il ne fait pas de doute que leurs effets à terme seront favorables, toutes choses égales par ailleurs, et à condition qu'elles soient adoptées lorsque ce n'est pas déjà le cas. Mais il n'est pas possible en l'état du dossier d'affirmer que ceci conduira à un retour à des seuils acceptables dans le délai le plus court possible, puisqu'aucune indication du délai d'un tel retour n'est même affiché.

2. Dans ces conditions, il nous paraît exclu que vous ne prononciez pas une liquidation de l'astreinte. Il convient dans un premier temps d'en **déterminer le montant**, l'astreinte a été prononcée pour un montant de 10 MEUR par semestre, elle est, conformément à l'article L 911-6, provisoire.

Dans sa saisine du 5 mars 2021, la SRE indiquait que compte tenu de l'amélioration constatée dans plusieurs zones en 2020 et des mesures prises par l'Etat depuis le 10 juillet 2020, en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

particulier l'adoption du décret précité, le taux d'astreinte pourrait être réduit. Vous disposez à l'évidence d'une certaine latitude dans le choix de moduler ou de ne pas le faire, à condition qu'il soit motivé (CE 6 octobre 2010 commune du Castellet n°307683 au rec.).

Nous avons hésité un instant à vous proposer une liquidation à un taux réduit comme la SRE l'envisageait. S'agissant de la liquidation, l'article L911-7 prévoit seulement qu'« *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée* ». Il nous semble qu'en dehors de l'hypothèse d'une exécution totale, la modulation se justifie surtout par l'hypothèse d'une exécution partielle. Or, en l'espèce, si les éléments que nous avons mentionnés montrent que les choses bougent, et qu'elles bougent peut-être plus vite que si votre arrêt d'assemblée n'était pas intervenu, nous ne sommes pas encore dans un cas d'exécution, même partielle (la situation de la Martinique ayant les particularités que nous avons exposées). S'agissant d'une obligation de résultat ancienne, 2005 ou 2010 selon le polluant de l'air concerné, et s'agissant d'une injonction prononcée le 12 juillet 2017, il y a 4 ans jour pour jour, le fait que l'on entrevoit enfin une exécution et que des signes d'amélioration continuent à se présenter ne nous paraît pas suffisant pour justifier une telle modulation aujourd'hui, nous vous proposons donc de liquider l'astreinte à hauteur du montant de 10 MEUR qui avait été prononcé.

3. Vient alors la question de la **clé de répartition**. La première partie du raisonnement à suivre sur cette question est classique : l'article L 911-8 prévoit que la juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.

Dans un billet d'humeur publié à la Revue trimestrielle de droit civil (RTD civ. 2021 p199) le professeur Ph. Théry estimait que le Conseil d'Etat avait sanctionné l'inaction de l'Etat « *par une astreinte dont le montant impressionnera sans doute 98% de la population mais laissera assez froids les 2% qui restent* ». C'est peut-être une autre façon de dire que tout est question de perspective...

Du point de vue des requérants, il nous semble que 10 MEUR est un montant qui ne se justifie pas, dans le souci qui est explicité par l'arrêt d'assemblée « d'éviter un enrichissement indu » du requérant.

Votre jurisprudence d'assemblée a déjà connu un cas d'application, s'agissant d'un refus persistant de prendre un décret d'application dans le domaine du handicap, dans une décision du 21 mai 2021 (n°383070 Assante et ANPIHM) où l'astreinte a été liquidée pour un montant de 93400 euros, dont 3000 euros seulement pour le requérant personne physique, 22 600 pour l'autre requérant, l'Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs, le reliquat, soit environ 75% de l'astreinte, étant attribué la fondation MMA Solidarité, abritée par la Fondation de France, « *pour le financement d'équipements destinés à faciliter les loisirs et la pratique du sport par les personnes handicapées* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais on voit bien qu'on ne peut pas toujours raisonner en pourcentage de l'astreinte à liquider, l'enrichissement indu s'appréciant au regard du montant alloué en valeur et non en pourcentage de l'astreinte. Dans notre cas, un montant de 100 000 euros pour la part revenant aux requérants nous paraît justifié, même s'il ne représente que 1% de l'astreinte à liquider et l'on pourrait aussi estimer que cette somme est déjà très importante, du point de vue des bénéficiaires.

Mais vous n'avez pas qu'un seul requérant, ou plus précisément, seule l'association « Les amis de la Terre » était partie demanderesse dans le contentieux d'excès de pouvoir en 2017, mais de nombreuses autres associations, des collectivités locales et des personnes physiques se sont jointes à cette cause au stade de l'exécution. Elles étaient au nombre de 78 et vous avez dû parmi ces requérants déterminer ceux qui devaient être considérés comme recevables à demander que soit prononcée une astreinte, soit comme parties à l'instance, soit comme personnes directement concernées. Votre arrêt d'assemblée en retient 55 si notre compte est bon.

Dans la mesure où l'ensemble des demandeurs recevables l'ont fait par une requête commune à celle de la partie à l'instance initiale, et qu'il n'y a pas de raison de douter que leur motivation est d'appuyer l'exécution de votre décision de 2017 et non de profiter de la liquidation de l'astreinte, vous pourriez vous en tenir là en affectant cette somme à l'ensemble de ces demandeurs recevables.

Il est certain que pour des contentieux à forte médiatisation et ou des niveaux d'astreinte importants sont susceptibles d'être retenus, on ne peut pas exclure que des demandes d'astreinte puissent parfois permettre à des tiers recevables de se greffer à l'action contentieuse pour profiter, aussi, d'un avantage pécuniaire, alors même que l'on n'est pas dans une logique de réparation de préjudice.

C'est un des nombreux effets de bord dont il faut préserver le contentieux de l'exécution, mais il nous semble que votre jurisprudence a déjà cherché à prévenir ce type de situation de façon efficace. Votre décision de Section du 27 janvier 1995, M..., n° 155647, avait étendu aux annulations de refus de prendre des actes réglementaires, le principe (Section 13 novembre 1987 n°75473 Mme T... et A...) selon lequel outre la partie à l'instance, les personnes directement concernées pouvaient également demander l'exécution d'une injonction prononcée par une juridiction administrative. Cet élargissement était **cohérent** avec la nature du recours pour excès de pouvoir, mais pouvait paraître ouvrir trop grande la porte des bénéficiaires de la liquidation de l'astreinte. Dans l'affaire M..., l'intéressé n'était pas partie mais était intéressé par l'édiction du texte réglementaire. Vous aviez donc reconnu la recevabilité de sa demande d'astreinte. Mais vous n'y aviez pas fait droit, en constatant que dans une autre instance, une astreinte avait déjà été prononcée et d'ailleurs liquidée. Vous aviez donc considéré qu'une nouvelle astreinte afin d'assurer l'exécution de votre décision n'était pas **nécessaire**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ce raisonnement nous paraît protecteur d'éventuels comportements opportunistes tout en assurant à l'astreinte et à sa liquidation la fonction qui est la leur. Si dans le présent contentieux d'autres demandeurs venaient vous demander de prononcer une astreinte, vous pourriez, même si ils sont directement concernés, refuser de le faire et les exclure d'une éventuelle liquidation.

Ce qui est sûr en outre, c'est que la multiplication des demandeurs n'a pas vocation à être **distributive**, elle n'implique nullement que vous reversiez une part plus importante de l'astreinte aux demandeurs lorsque ceux-ci sont plus nombreux. En l'espèce, vous n'avez qu'une demande d'astreinte collective, et nous pensons donc que vous pourrez liquider 100 000 euros au profit de l'ensemble des demandes que vous avez estimé recevable à présenter la demande d'astreinte en 2020. Si vous vouliez, comme vous le faites souvent en matière de frais irrépétibles assurer une répartition entre chaque requérant, une solution simple serait de distinguer les Amis de la Terre France, et les autres parties. Vous pourriez par exemple verser 1000 euros aux 54 autres requérants, et le reliquat des 100000 euros aux Amis de la terre France, soit 46000 euros.

4. Reste donc à voir comment liquider le **reliquat** de cette somme qui en constitue l'essentiel. C'est ici qu'intervient le raisonnement novateur de votre arrêt d'assemblée puisque la règle est celle du second alinéa de l'article L911-8, qui prévoit que la part non versée au requérant est affectée au budget de l'Etat. *« Toutefois, l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public (...) à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une **personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet.** »*. Ce sont les termes de votre arrêt d'assemblée.

4.1 Pour déterminer les personnes autres que l'Etat susceptibles de bénéficier du produit de tout ou partie de l'astreinte, soit 9,9 MEUR si vous nous suivez, votre 6eme chambre a procédé à des **mesures d'instruction itératives**, qui nous semblent guidées par l'idée que nous évoquions l'an passé que l'on ne peut pas forcer quelqu'un à accepter une somme, et qui correspondent au « mode d'emploi » procédural que donne l'arrêt d'assemblée.

Dans un premier temps, les parties, c'est-à-dire l'Etat et différentes personnes dont vous avez admis la recevabilité de l'action par votre arrêt d'assemblée, ont été invitées à indiquer quels personnes morales répondant aux critères posés par votre arrêt d'assemblée pourraient être désignés affectataire de la liquidation de l'astreinte en cas d'inexécution. Cette demande indiquait une liste non-limitative de personnes morales.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les parties ont répondu, en proposant d'enlever des noms à la liste, d'en ajouter d'autres ou d'envisager une solution ad'hoc.

Disons un mot de la solution ad'hoc proposée par les demandeurs, qui prendrait la forme d'une « convention d'assistance juridique organisant les modalités de liquidation de l'astreinte », passé entre l'association « Les Amis de la Terre France » et son avocat. Il s'agirait que l'astreinte soit liquidée par l'intermédiaire du compte CARPA de l'avocat, l'hypothèse retenue étant que votre décision « accepterait » de laisser la gestion des sommes aux Amis de la Terre, selon des modalités assurant que les parties à la convention ne puissent bénéficier de l'astreinte prononcée, mais qui impliquerait néanmoins que vous désigniez les bénéficiaires, le rôle de cette sorte de fiducie était d'attribuer aux bénéficiaires des financements en fonction des projets présentés.

Il ne nous semble pas qu'il soit nécessaire aujourd'hui d'envisager la mise en place d'un tel système de délégation de l'attribution des sommes aux organismes que vous désignerez comme cela est proposé¹. Il nous paraît en effet important de garder à l'esprit la **finalité** de l'astreinte, qui est de contraindre l'Etat à exécuter une décision de justice comme il lui appartient de le faire dans un Etat de droit.

Et même dans le modèle novateur défini par l'assemblée du contentieux, c'est la **même finalité** qui est recherchée et nous voudrions **insister sur deux choses que la décision que vous allez rendre n'est pas** :

- La première chose que la décision que vous allez rendre n'est pas, c'est une forme de substitution au Gouvernement dans la politique de lutte contre la pollution de l'air qu'il doit mener de concert avec d'autres acteurs. Il ne s'agit pas pour le Conseil d'Etat, par la liquidation de l'astreinte au profit d'organismes publics ou privés, de prétendre assurer la bonne allocation budgétaire des ressources nécessaires à la réalisation d'une politique de lutte contre la pollution de l'air efficace.
- La seconde chose que votre décision n'est pas, c'est une sorte de commission d'ouverture des plis, qui au vu des soumissions de divers organismes viendrait noter les candidats qui lui paraîtrait présenter les projets les plus pertinents.

Au vu des échanges qui ont eu lieu, la 6eme chambre a adressé des courriers à divers organismes, en leur demandant s'ils acceptaient d'être destinataires des sommes concernées, et dans l'affirmative selon quelles modalités. Ces organismes étaient au nombre de 9 : 4 établissements publics nationaux, l'ADEME, l'ANSES, l'INERIS, et le CEREMA, et 5 association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Cette liste est plus large que celle que nous proposons l'an passé « à titre purement illustratif », puisque nous ne mentionnons que l'ADEME. Signalons que chacun des

¹ Signalons une proposition encore plus ambitieuse esquissée par le professeur Perroud : « [Un fonds pour la démocratie : exemples de solutions \(II\) \(chemins-publics.org\)](#) »

organismes que nous venons de mentionner nous paraît respecter les critères définis par votre décision.

Nous relevons que le professeur Eveillard dans un commentaire² de doctrine de votre arrêt d'Assemblée, indiquait que notre proposition de choisir l'ADEME comme bénéficiaire « *peut susciter des réserves du fait de son financement majoritairement assuré par l'État* ». La chronique³ à l'AJDA de votre centre de documentation marquait la même réserve sur cette proposition. Mais l'existence de financements publics majoritaires est, au moins pour cette politique publique de lutte contre la pollution de l'air, un élément incontournable et nous n'avons lu, ni dans les échanges suscités par les mesures d'instruction ni dans les commentaires de doctrine, des propositions d'organismes ne présentant pas cette caractéristique. Nous relevons seulement ce commentaire de la chronique à l'AJDA que nous venons de mentionner : « *Peut-être des collectivités territoriales situées dans les zones concernées - à condition qu'elles justifient entreprendre des actions en faveur de la qualité de l'air - ou des associations environnementales - autres, donc, que les collectivités et associations déjà requérantes en l'espèce - seront-elles mieux à même de réunir les caractéristiques requises* ».

Nous reconnaissons déjà l'an passé 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 alors exister pour l'Etat de verser cette somme correspondant au montant de l'astreinte, pour la déduire ensuite des subventions allouées lors du plus prochain exercice budgétaire. Ce risque existe aussi pour des organismes de droit privé poursuivant un but d'intérêt général, lorsqu'ils perçoivent des subventions.

Sans nous répéter trop longtemps, il nous semble que si l'Etat était tenté de mettre en œuvre ce type de « compensations », les mécanismes du droit budgétaire sont suffisamment transparents pour que la publicité d'une telle manœuvre constitue un risque supplémentaire que le gouvernement pourrait hésiter à prendre. A défaut, le juge administratif conserve, tant que sa décision n'est pas exécutée, l'initiative sur la clé de répartition de la liquidation des astreintes provisoires suivantes et il pourrait ajuster en conséquence cette clé en fonction des difficultés rencontrées.

4.2 Vous aurez donc compris que dans la finalité de l'astreinte, la répartition du montant liquidé est une question de **second rang**, ce qui compte d'abord est de renforcer le caractère coercitif de l'exécution. Pour autant, de la même façon que vous avez marqué votre attention à éviter un enrichissement indu des requérants, le choix des organismes affectataires ne peut

2 Droit administratif - Chronique par Gweltaz Eveillard La Semaine Juridique Edition Générale n° 51, 14 Décembre 2020, doctr. 1430

³ Une exécution sommaire – Clément Malverti – Cyrille Beaufiles – AJDA 2020. 1776

pas être arbitraire, au-delà du critère des missions sont en rapport avec l'objet du litige qui a été établi par votre jurisprudence.

Cette question se présente de façon particulière lorsqu'une somme **importante** doit être allouée. Certains organismes pourraient en effet ne pas être en mesure d'absorber utilement une somme d'argent augmentant massivement leur budget.

Indiquons les ordres de grandeur pour les organismes que nous avons cité : le budget annuel de l'ADEME est de 609 MEUR, 247 MEUR pour le CEREMA, 156 MEUR pour l'ANSES, 73 MEUR pour l'INERIS. Le budget des ASQAA varie selon les régions, il est compris entre 2 et 11 MEUR.

Le caractère plus ou moins central des missions de ces organismes en lien avec la lutte contre la pollution de l'air varie selon l'organisme.

L'ADEME a de nombreuses missions qui ne sont pas toutes en relation avec la pollution de l'air, mais celle-ci est aujourd'hui la 1ère, au moins dans l'ordre qui figure à l'article L131-3 du code de l'environnement. Elle peut à cet égard attribuer des subventions ou accorder des avances.

Le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) a été créé à la suite du Grenelle de l'Environnement et apporte un appui technique et scientifique notamment aux collectivités territoriales pour élaborer les politiques publiques de développement durable, qui incluent la lutte contre la pollution de l'air.

Les ASQAA sont des associations « Loi 1901 » prévues par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, leurs missions les plus connues sont la surveillance de l'air et l'information de la population en cas d'épisode de pollution, mais il leur appartient aussi d'accompagner les décideurs publics dans leurs actions de lutte contre la pollution de l'air.

L'INERIS et l'ANSES ont tous deux des missions d'évaluation et de prévention de risques environnementaux pour l'homme et l'environnement, qui incluent en particulier les questions de qualité de l'air.

Il nous semble que vous pourriez décider de répartir les 9,9 MEUR de l'astreinte selon une logique de 3 tiers dans ses grandes lignes, soit de l'ordre d'un tiers pour les organismes de prévention des risques, à savoir l'INERIS et l'ANSES, un tiers pour les organismes ayant une action directe auprès des collectivités territoriales à savoir le CEREMA et les ASQAA, et le tiers restant à l'ADEME dont les actions touchent notamment les particuliers.

Compte tenu des éléments budgétaires que nous avons indiqués, ceci pourrait conduire à la clé de répartition suivante, en plus des 100000 euros dont bénéficieraient les requérants :

- la somme de 3,3 millions d'euros (33 %) à l'ADEME,
- la somme de 2,5 millions d'euros (25 %) au CEREMA,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- la somme de 2 millions d'euros (20 %) à l'ANSES,
- la somme de 1 million d'euros (10 %) à l'INERIS,
- la somme de 350 000 euros à Air Paris et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune, et la somme 200 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud (11 % pour les 4 AASQA concernées).

Tel est le sens de nos conclusions

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.