

N° 454440
UFNCA et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mars 2022
Lecture du 5 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous donnera une nouvelle occasion de constater le caractère quelque peu chaotique de la réglementation relative à l'évaluation et à la gestion des nuisances sonores engendrées par les aéroports.

Au niveau européen, deux textes principaux organisent la matière.

Le premier est la directive du 25 juin 2002 (2002/49/CE) relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, dont le champ d'application n'est pas limité aux aéroports et englobe toutes les grandes infrastructures de transports. Ce texte prescrit aux Etats membres l'édiction de deux documents : les cartes stratégiques du bruit (CSB), qui évaluent l'exposition au bruit environnemental, et les plans d'actions, fondés sur les résultats de la cartographie du bruit, qui visent à prévenir et réduire le bruit. En France, ces documents, respectivement dénommés cartes de bruit et plan de prévention du bruit dans l'environnement (ou PPBE), sont prévus aux articles L. 572-1 à L. 572-11 du code de l'environnement et, s'agissant des aéroports, par l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme. Les cartes de bruit et les PPBE sont, comme le précisent ces dernières dispositions, annexées au plan d'exposition au bruit, ou PEB, de l'aérodrome concerné, document quant à lui issu du seul droit interne, et qui détermine les servitudes applicables dans les différentes zones qu'il établit aux fins de limiter l'exposition au bruit des populations riveraines de l'aéroport et d'empêcher l'exposition de nouvelles populations au bruit.

Le second texte européen qui régit la matière est le règlement du 16 avril 2014 (598/2014) relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union et abrogeant une précédente directive du 26 mars 2002 (2002/30). Ce règlement vise à renforcer l'application par les Etats membres de l'approche dite équilibrée de gestion du bruit, conçue en 2001 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)¹. Visant à « *attaquer le problème du bruit aussi économiquement que possible* », cette approche suggère de « *ne pas imposer de*

¹ Résolution A 33-7, Appendice C

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.

restrictions d'exploitation [des aéronefs] comme première mesure, mais seulement après avoir examiné les avantages pouvant découler des [trois] autres » leviers envisageables pour réduire le bruit, à savoir : i) la réduction du bruit à la source, en jouant sur les caractéristiques intrinsèques des aéronefs, ii) la planification et la gestion de l'utilisation des terrains environnant l'aéroport, et iii) les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit, notamment l'utilisation de pistes ou de techniques de décollage et d'atterrissage moins bruyantes. Le règlement européen de 2014 traduit cette inspiration générale en fixant les règles de procédure à suivre pour l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit par les Etats membres dans lesquels se situe un aéroport dont le trafic excède 50 000 mouvements d'aéronefs civils par an. Il fixe notamment deux séries d'exigences, au cœur du présent litige. D'une part, il impose aux Etats membres de désigner une ou plusieurs autorités indépendantes « *chargées de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation* » (art. 3). D'autre part, il prévoit que « *les Etats membres veillent à ce que soit adoptée l'approche équilibrée en ce qui concerne la gestion des nuisances sonores liées au trafic aérien dans les aéroports où un problème de bruit a été identifié* » (art. 5).

Ce règlement n'a apparemment fait l'objet d'aucune mesure de mise en œuvre en droit national. Cette circonstance n'est pas dirimante dans la mesure où un règlement européen est d'applicabilité directe, mais, nous le verrons, cela complique significativement la compréhension du paysage juridique. Tout au plus relèvera-t-on que les articles R. 227-8 et R. 227-9 du code de l'aviation civile, issus d'un décret de 2004² pris pour la transposition de la directive du 26 mars 2002 que le règlement a abrogée, permettent au ministre chargé des transports d'imposer des restrictions d'exploitation au terme d'une évaluation dont la méthodologie rejoint celle de l'approche équilibrée définie par le règlement de 2014.

Estimant que ces textes européens n'étaient pas ou mal appliqués, une vingtaine d'associations de défense contre les nuisances aériennes et de lutte pour l'environnement, dont l'Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA), ont formulé auprès du président de la République et du Premier ministre trois demandes : i) l'une tendant à la désignation, prévue par l'article 3 du règlement de 2014, de la ou des autorités indépendantes en charge de la conduite des études d'approche équilibrée ; ii) l'autre afin que soit ordonné aux préfets compétents de faire réaliser et publier, pour huit aéroports, une étude d'approche équilibrée pouvant conduire à l'établissement de restrictions d'exploitation conformes à l'article 5 du règlement ; iii) la dernière tendant à ce soit ordonné aux préfets compétents de réexaminer ou publier, pour respectivement six et sept aéroports, les cartes stratégiques de bruit conformément à l'article 7 de la directive de 2002.

Ils attaquent devant vous les refus implicites qui leur ont été opposés, lesquels nous semblent présenter un lien suffisant entre eux pour que vous acceptiez d'en connaître dans le cadre d'une requête unique³.

² Décret n° 2004-1051 du 28 septembre 2004 relatif à l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit sur certains aérodromes et modifiant le code de l'aviation civile

³ v. qui pose une telle exigence s'agissant d'une requête présentant plusieurs demandes, CE, Sect., 30 octobre 1992, *Ministre des affaires étrangères et secrétaire d'Etat aux grands travaux c/ Association de sauvegarde du site Alma Champ de Mars*, n° 140220, A

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.

1. Nous commencerons par la question de la désignation de l'autorité administrative prévue à l'article 3 du règlement de 2014.

1.1. Deux précisions préalables méritent d'être formulées.

D'une part, comme le relève une note transmise à la Commission européenne le 1er mars 2017, et produite par les associations requérantes, c'est la Direction du transport aérien (DTA) de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui a été désignée comme autorité compétente au titre de l'article 3 du Règlement de 2014. Cette désignation, dont on ne sait pas bien de qui elle émane, n'est inscrite dans aucun texte de droit positif, ce qui n'est pas très heureux mais n'est pas pour autant illégal, dès lors que le règlement de 2014, d'applicabilité directe, n'exige aucune forme particulière. Quoi qu'il en soit, la désignation ayant été effectuée, doit-on présumer par le Premier ministre, vous regarderez la requête comme dirigée contre le refus de l'abroger.

D'autre part, la désignation d'une autorité administrative pour exercer une compétence définie constitue bien une décision réglementaire, et vous êtes donc compétents pour en connaître en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du CJA. Vous l'avez implicitement jugé en 2015 lorsque vous avez accepté de statuer, avant d'en prononcer la censure, sur la décision du Premier ministre refusant d'abroger les dispositions du code de l'aviation civile qui avaient désigné la DTA comme autorité de supervision indépendantes des redevances aéroportuaires⁴. Vous le devinez, nous reviendrons sur cette affaire dans un instant.

1.1. Sur le fond, nous pensons que la désignation de la DTA ne satisfait pas à la condition d'indépendance exigée par le règlement de 2014.

Son article 3 prévoit que l'« *État membre dans lequel est situé un aéroport [relevant du champ d'application du règlement], désigne une ou plusieurs autorités compétentes chargées de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation* ». Il précise que ces autorités doivent être « *indépendantes de toute organisation qui pourrait être concernée par des mesures liées au bruit. Cette indépendance peut être assurée par une séparation fonctionnelle* ». Le considérant 13 du règlement donne un éclairage supplémentaire, en indiquant que « *l'autorité compétente chargée d'adopter des restrictions d'exploitation liées au bruit devrait être indépendante de toute organisation qui intervient dans l'exploitation de l'aéroport, le transport aérien ou la fourniture de services de navigation aérienne, ou qui représente les intérêts de ces branches d'activités ainsi que ceux des riverains de l'aéroport. Cela ne devrait pas être compris comme une exigence imposée aux États membres de modifier leurs structures administratives ou leurs processus de prise de décision* ».

Le degré d'indépendance requis est donc assez exigeant, et vise, vous l'aurez compris, à éviter que l'autorité se trouve en situation de conflit d'intérêts, c'est-à-dire soit susceptible de pâtir ou bénéficier des mesures liées au bruit, et notamment des restrictions d'exploitation, arrêtées dans le cadre de l'approche équilibrée.

⁴ CE, 29 avril 2015, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 379574, B

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 degré d'indépendance se rapproche, à nos yeux, de celui exigée de l'autorité de supervision des redevances aéroportuaires par la directive du 11 mars 2009 (2009/12/CE), qui impose que l'autorité soit « *juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens* » (art. 11, par. 3). Or, nous l'évoquions tout à l'heure, vous avez, en 2015, précisément estimé que la DTA ne satisfaisait pas à une telle condition d'indépendance.

Le problème ne résidait pas dans la circonstance que la DTA constitue une direction ministérielle car, comme vous l'avez précisé, rien n'imposait aux Etats membres de confier les compétences dévolues à l'autorité de supervision indépendante à une autorité administrative indépendante. Simplement, dans la mesure où « *l'État participe au capital social d'une compagnie aérienne et de plusieurs sociétés gestionnaires d'aéroports, et qu'il est en outre propriétaire de plusieurs aéroports importants* », vous avez exigé, lorsque les compétences de l'autorité de supervision sont confiées à une administration, que soient prévues les garanties nécessaires à l'indépendance du service en cause. Et c'est précisément ces garanties qui, dans l'affaire de 2015, faisaient défaut, au regard des compétences de la DTA telles qu'elles ressortent de l'article 6 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 et de l'arrêté pris le même jour portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Or, depuis cette décision de 2015, la situation n'a guère changé.

D'une part, l'Etat participe toujours au capital de plusieurs aéroports, notamment ADP, l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, l'aéroport Marseille-Provence et l'aéroport de Bâle-Mulhouse, mais aussi d'une compagnie aérienne, Air-France KLM, dont il est même devenu le principal actionnaire.

D'autre part, il ressort du décret et de l'arrêté du 9 juillet 2008 que la DTA, qui « conduit la politique domaniale de l'Etat en matière aéroportuaire », « prépare les orientations stratégiques de l'Etat en matière d'aviation civile » ou encore « prépare et met en œuvre la politique (...) relative aux transporteurs aériens », est toujours étroitement liée à des organisations qui interviennent dans l'exploitation d'aéroports, le transport aérien ou la fourniture de services de navigation aérienne. Plus grave encore, pour la question qui vous occupe, il résulte de l'article 6 du décret de 2008 que la DTA assure, pour la France, la tutelle de l'établissement public international Aéroport de Bâle-Mulhouse.

En définitive, les mêmes causes devant ici produire les mêmes effets, nous estimons que les garanties d'indépendance de cette direction vis-à-vis des entités gestionnaires d'aéroports et des transporteurs aériens ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse considérer que sa désignation en tant qu'autorité chargée de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation est conforme à l'article 3 du règlement de 2014. Si vous nous suivez, vous serez donc conduits à annuler le refus du Premier ministre d'abroger la décision par laquelle la DTA a été désignée comme autorité au titre de ces dispositions. Et vous enjoindrez au Premier ministre de prendre dans un délai de six mois à compter de la notification de votre décision les dispositions réglementaires nécessaires en vue de la

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.

désignation d'une autorité bénéficiant des garanties d'indépendance suffisantes, sans qu'il y ait lieu à nos yeux d'assortir cette injonction d'une astreinte.

2. Restent les deux demandes tendant à l'annulation des refus du Président de la République et du Premier ministre d'enjoindre aux préfets, d'une part, de faire réaliser et publier les études d'approche équilibrées, d'autre part, de réexaminer et publier les cartes stratégiques de bruit.

2.1. Il nous faut, au préalable, vous en dire davantage à propos des actes dont il est question et des autorités compétentes pour les édicter.

2.1.1. S'agissant des cartes stratégiques du bruit, les choses sont relativement simples. Les cartes de bruit, leurs équivalents en droit interne, on l'a dit, sont explicitement prévues par l'article L. 572-2 du code de l'environnement, et l'article L. 572-5 précise qu'elles « *sont réexaminées et, le cas échéant, révisées, au moins tous les cinq ans* ». Pour ce qui concerne spécifiquement les aérodromes, l'article R. 112-5 semble indiquer, par un système de renvois aux articles R. 572-9 à R. 572-11 du code de l'environnement, que les cartes de bruit, tout comme les PPEB, sont arrêtées et publiées par le préfet de département. C'est en tous cas ce que vous avez confirmé par une décision du 7 mars 2018⁵.

Or, comme vous l'avez jugé dans cette dernière décision, aucune disposition ne vous donne compétence pour connaître en premier ressort de conclusions tendant à l'annulation de décisions relatives à l'adoption ou à la modification de ces documents approuvés par le préfet du département dans lequel est implanté l'aérodrome ou, si plusieurs départements sont intéressés, par les préfets des départements intéressés agissant conjointement. De telles conclusions ressortissent à la compétence des tribunaux administratifs, juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. La circonstance que les requérants se soient adressés aux chefs du pouvoir exécutif ne change rien à l'affaire, et ce, quelle que soit la manière d'appréhender la demande des associations. Si vous la regardez, comme dans l'affaire de 2018, comme un recours hiérarchique sur un acte du préfet, vous en déduirez qu'elle n'a pas pour effet de déplacer la compétence du tribunal administratif vers la vôtre⁶ ; si vous l'appréhendez, ce à quoi nous vous invitons, comme une demande tendant à ce que le Premier ministre ordonne aux préfets concernés de réexaminer ou publier les cartes de bruit, alors vous l'analyserez comme une demande d'édicter des décisions non réglementaires, et donc ne ressortissant pas davantage à votre compétence en premier et dernier ressort.

2.1.2. S'agissant des études d'approche équilibrée, les choses sont autrement plus embrouillées.

D'abord, force est de constater que le règlement ne mentionne nullement de telles études. Il se borne à prévoir, en son article 5, que les Etats membres « *veillent à ce que soit adoptée l'approche équilibrée en ce qui concerne la gestion des nuisances sonores liées au*

⁵ CE, 7 mars 2018, *Association « Alertes Nuisances aériennes » et autres*, n°s 410043 410052, B

⁶ CE, Section 13 mai 1983, *Syndicat de l'énergie nucléaire CEA CESTA CGT FO*, n° 31662, A ; CE, 28 juillet 2017, *Sté O Tours du chocolat*, n° 398816, B

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.

trafic aérien dans les aéroports où un problème de bruit a été identifié », en précisant les éléments dont il doit être tenu compte.

Une telle étude d'approche équilibrée n'est pas davantage prévue en droit national.

Pourtant, les associations comme le ministre ont l'air de s'entendre sur le fait, présenté comme une évidence, que le règlement impose la réalisation d'études spécifiques, lesquelles se sont même vues attribuer leur acronyme – EIAE, pour étude d'impact d'approche équilibrée -, ce qui constitue certes, vous en conviendrez, un gage de sérieux, mais n'achève pas totalement de nous convaincre de leur caractère obligatoire.

Les associations et le ministre divergent en revanche s'agissant des cas dans lesquels une telle étude devrait être réalisée : pour les associations, l'EIAE est requise dès lors qu'un problème de bruit, au sens du règlement, a été identifié ; pour le ministre, une telle étude ne doit être effectuée que lorsqu'un problème de bruit a été identifié et que les mesures des trois premiers piliers de l'approche équilibrée n'apparaissent pas suffisantes pour le résoudre, autrement dit lorsque sont envisagées des restrictions d'exploitation.

De cette première divergence en résulte une seconde, relative à l'autorité compétente pour arrêter les EIAE. Pour les associations requérantes, c'est apparemment le préfet, puisque c'est à lui que l'instruction qu'elles sollicitent devrait être adressée. Pour le ministre, c'est la DTA, en tant qu'autorité chargée de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation, au sens de l'article 3 du règlement.

Il est pour le moins difficile de prendre parti, même si l'on est tenté d'adhérer à la thèse du ministre, car il y a en effet un lien entre l'article 3 du règlement, donc l'autorité indépendante qu'il mentionne, et la réalisation de l'EIAE que prévoirait l'article 5.

Mais dans tous les cas, et pour les raisons mentionnées plus haut, l'objet de la demande des associations requérantes n'est pas réglementaire, et vous n'êtes donc pas compétents pour en connaître en premier et dernier ressort. Et nous ne voyons aucune raison de faire jouer la connexité entre cette demande et celle précédemment examinée tendant à la désignation de l'autorité indépendante, ne serait-ce que parce qu'il ne peut y avoir de connexité entre le recours dirigé contre un acte réglementaire et le recours dirigé contre un acte individuel pris sur le fondement de cet acte réglementaire⁷.

2.2. Quoi qu'il en soit, nous ne vous proposons pas de trancher ces questions, mais de faire opportunément usage des dispositions de l'article R. 351-4 du CJA qui vous permettent, « *nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, [de] rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance (...)* ». Car à s'en tenir à la manière dont elles sont formulées, les conclusions de la requête dirigées contre le refus d'ordonner aux préfets d'édicter ou publier les cartes de bruit ou les études d'approche équilibrée nous semblent irrecevables.

⁷ CE, 14 juin 1961, *Ministre de l'éducation nationale*, T. p. 984 ; 18 janvier 1985, *Union landaise des associations de remise en valeur de la forêt*, T. p. 549 ; 28 juillet 2000, *T... et G...*, n° 188494.

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.

Vous jugez en effet de manière constante que l'administration n'est jamais tenue de prendre une circulaire pour interpréter l'état du droit en vigueur⁸, ce dont vous déduisez logiquement que le refus d'un ministre de prendre une telle circulaire ne constitue pas une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir. Vous avez pris la peine de confirmer cette position par des décisions fichées à la suite de votre jurisprudence *Duvignères*⁹ et, plus récemment, postérieurement à votre décision *GISTI*¹⁰.

Vous pourriez hésiter à nous suivre au motif que cette veine jurisprudentielle ne porterait que sur les circulaires interprétatives de portée générale, alors qu'en l'espèce sont sollicitées du Premier ministre des instructions destinées à chacun des préfets concernés pour qu'ils arrêtent les documents sollicités.

Mais cette objection ne porte pas.

En effet, il convient de rappeler que votre jurisprudence est fondée sur l'idée selon laquelle, au sein d'une même personne morale de droit public, l'autorité investie par un texte d'une compétence propre est de ce seul fait habilitée à l'exercer, sans qu'il soit nécessaire que l'autorité supérieure lui indique comment s'y prendre en faisant usage de son pouvoir de direction hiérarchique. Autrement dit, la direction hiérarchique est facultative pour l'exercice d'une compétence par le subordonné et, par suite, le silence hiérarchique ne saurait faire grief¹¹. Au regard d'un tel fondement, c'est l'ensemble des procédés relevant de la direction hiérarchique qui méritent d'être couverts par votre solution, c'est-à-dire tous les actes qui interviennent avant l'exercice d'une compétence par le subordonné et établissent à son égard une référence dont le respect est attendu¹². Or, ce pouvoir de direction est susceptible de prendre non seulement la forme d'une circulaire interprétative de portée générale, mais également, et c'est même d'ailleurs en pratique le plus souvent le cas, celle d'un ordre adressé aux subordonnés.

Il est certes vrai que vous avez, par votre décision *GISTI*, réservé la condition de recevabilité fondée sur le critère de l'effet notable aux seuls documents de portée générale, excluant donc ceux relatifs au traitement de situations individuelles ou particulières.

Mais, d'une part, la circonstance que l'acte de direction hiérarchique soit susceptible de faire grief est tout à fait indifférente pour la question qui nous occupe, car elle ne traduit en rien une obligation d'agir pour l'administration.

D'autre part, votre jurisprudence, bien que rare en la matière, semble de toutes façons tenir les actes individuels positifs de direction hiérarchique hors du prétoire du juge administratif¹³, sauf lorsqu'ils ne se bornent pas à adresser des instructions aux subordonnés,

⁸ v. déjà en ce sens, CE, 13 juillet 1965, *Assoc. des fonctionnaires Sarrois retraités de nationalité française*, n° 62226, A ; CE, 8 décembre 2000, *Synd. Sud-PTT-Pays de Savoie*, n° 209287, B

⁹ CE, 14 mars 2003, *L G...*, n° 241057, B

¹⁰ CE, 14 octobre 2020, *Association pour une consommation éthique*, n° 434802, B

¹¹ D'un point de vue juridique, ce constat constitue presque une lapalissade, même si en pratique, on le sait, « *le fonctionnaire attend d'avoir reçu la circulaire adéquate pour faire application des dispositions législatives ou réglementaires, qui pourtant sont déjà en vigueur* » (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, p. 513).

¹² v. pour une telle définition, C. Chauvet, *Le pouvoir hiérarchique*, LGDJ, 2013, n°s 276 et s.

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 revêtent eux-mêmes un caractère décisoire, au-delà de ce que permet le pouvoir hiérarchique¹⁴. Cette irrecevabilité des recours dirigés contre les instructions hiérarchiques particulières est alors fondée soit sur la qualification de mesure d'ordre intérieur¹⁵, soit sur celle de mesure préparatoire¹⁶.

Devant vous, et en réponse au moyen d'ordre public que votre 2^e chambre leur a communiqué, les associations requérantes rétorquent que vous avez déjà ouvert votre prétoire aux recours dirigés contre les refus du Premier ministre d'enjoindre aux préfets de prendre des mesures relevant de leurs compétences, et invoquent à cette fin votre décision *Les Amis de la Terre* du 12 juillet 2017¹⁷. Mais l'affirmation est inexacte. Par cette décision, vous avez en réalité enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaboré et mis en œuvre les plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines sous les valeurs limites fixées par la réglementation applicable. Or, de tels plans, mentionnés à l'article 23 de la directive qualité de l'air du 21 mai 2008 (n° 2008/50/CE), peuvent comporter de nombreuses mesures, notamment fiscales ou relatives aux normes d'émission des véhicules, qui ne ressortissent nullement à la compétence des préfets. Autrement dit, vous avez uniquement accepté de connaître du refus de prendre les mesures nécessaires, sans autre précision, au respect d'une obligation légale, démarche que vous avez d'ailleurs confirmée par vos décisions *La Cimade*¹⁸ et *Droits d'urgence*¹⁹. Vous n'auriez pas pu faire davantage car lorsque l'administration peut légalement adopter plusieurs mesures différentes pour satisfaire à une obligation, vous refusez de lui prescrire d'adopter l'une ou l'autre de ces mesures²⁰. De sorte que la veine jurisprudentielle issue de votre décision *Les Amis de la Terre* ne conduit pas à remettre en cause la solution que nous vous suggérons.

En définitive, l'irrecevabilité des recours dirigés contre les refus de prendre une circulaire mérite selon nous, et même à plus forte raison, d'être étendue aux refus de l'autorité hiérarchique de prendre des instructions particulières à destinations de ses subordonnés. Si vous nous suivez, vous jugerez donc manifestement irrecevables les demandes des

¹³ S'il en est ainsi, c'est que la recevabilité des recours dirigés contre de telles instructions individuelles ne présenterait à la réflexion que peu d'intérêt. De telles instructions particulières sont en effet en principe suivies rapidement des décisions qu'elles ordonnent, lesquelles pourront naturellement faire l'objet d'un recours. On ne retrouve donc pas, à leur égard, les arguments d'opportunité vous ayant conduit, progressivement mais sûrement, à admettre la recevabilité des recours dirigés contre les documents de portée générale, lesquels permettent de saisir au plus tôt une position de l'administration largement diffusée et qui donnera lieu à une multitude de mesures individuelles.

¹⁴ CE, Sect., 30 juillet 1949, *Hôpital du blanc*, p. 391

¹⁵ v. pour un exemple topique, CE, 15 mai 1982, *Société du grand hôtel d'Ajaccio et autres*, p. 178, s'agissant d'une instruction par laquelle un ministre a invité le préfet à organiser une enquête publique en vue du classement d'un parc

¹⁶ CE, 6 décembre 1991, *Pierre et Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée*, n°s 94201 99223, A

¹⁷ CE, 12 juillet 2017, n° 394254, A

¹⁸ CE, 28 décembre 2018, n° 410347, B

¹⁹ CE, 27 novembre 2019, n° 433520, B

²⁰ v. not. CE, 21 mai 2008, *Synakiewicz et autres*, n°s 293567 e. a., B.

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.

associations requérantes au motif que les refus sur lesquels elles portent ne constituent pas des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Et **PCMNC** :

- à l'annulation de la décision implicite du Premier ministre refusant d'abroger la décision par laquelle la DTA a été désignée comme autorité au titre de l'article 3 du règlement de 2014 ;
- à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de prendre, dans un délai de six mois, les dispositions réglementaires nécessaires en vue de la désignation de cette autorité ;
- au rejet des conclusions de la requête dirigées contre les refus d'ordonner aux préfets compétents l'édition des études d'approche équilibrée et le réexamen ou la publication des cartes stratégiques de bruit ;
- et à ce que l'Etat verse à chacune des associations requérantes une somme de 100 euros.

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.