



AIR

Le Gouvernement est soumis à une obligation de résultat en matière de qualité de l'air

À retenir :

Afin de préserver l'environnement et la santé humaine, la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe prévoit des valeurs limites pour les concentrations de certains polluants atmosphériques. **Leur respect relève d'une obligation de résultat.**

En conséquence, le Conseil d'État a enjoint au Gouvernement de prendre toutes les « mesures nécessaires » pour ramener les concentrations de polluants atmosphériques sous les valeurs limites, dans le délai le plus court possible puis prononcé une astreinte.

Références jurisprudence

[Conseil d'Etat, 12 juillet 2017, n°394254](#)

[Articles L. 221-1 et s. du code de l'environnement](#)

[Conseil d'État, Ass., 10 juillet 2020, n°428409](#)

[Article R. 221-1 du même code](#)

[Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe](#)

Précisions apportées

1. Les États doivent respecter des valeurs limites pour les concentrations de plusieurs polluants atmosphériques.

Les États membres ont adopté la directive-cadre n°2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, dans l'objectif de garantir une qualité de l'air permettant de préserver la santé humaine et l'environnement.

Le respect de valeurs limites pour ces polluants en particulier PM₁₀ et NO₂ constitue une obligation de résultat.

2. Les États adoptent des plans relatifs à la qualité de l'air, afin que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 23 de la directive disposent que :

« Lorsque, dans une zone ou agglomération donnée, les niveaux de polluants dans l'air ambiant dépassent toute valeur limite ou toute valeur cible, majorée dans chaque cas de toute marge de dépassement, les États membres veillent à ce que des plans relatifs à la qualité de l'air soient établis pour cette zone ou agglomération afin d'atteindre la valeur limite ou la valeur cible correspondante indiquée aux annexes XI et XIV. »

« En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible. Ils peuvent comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants. »

En France, les préfets arrêtent des plans de protection de l'atmosphère, conformément à l'article L. 222-4 du code de l'environnement. Ces plans « énumèrent les mesures préventives et correctives, d'application

temporaire ou permanente, pouvant être prises en vue de réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique, d'utiliser l'énergie de manière rationnelle et d'atteindre les objectifs fixés dans le respect des normes de qualité de l'air » (article R. 222-14 du code de l'environnement).

Dans un arrêt du 19 novembre 2014, Client Earth C-404/13, la Cour de Justice de l'Union Européenne a indiqué que lorsqu'un État membre n'a pas assuré le respect des valeurs limites de polluants atmosphériques (voir la fiche 4325-FJ-2018), il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prononcer une injonction à l'égard de l'autorité nationale afin qu'elle respecte les obligations découlant de la directive.

3. Les mesures des plans de protection de l'atmosphère en vigueur n'étaient pas conformes aux exigences de l'article 23 de la directive ([Conseil d'État, 12 juillet 2017, n° 394254](#)).

L'association Les Amis de la Terre demandait de prendre toutes « mesures utiles » permettant d'atteindre l'objectif de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines (PM₁₀) et dioxyde d'azote (NO₂) à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE et reprises à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

Le Conseil d'État a constaté que les dépassements des valeurs limites perduraient dans de nombreuses zones et agglomérations, en dépit des mesures prises.

Il en a déduit que les mesures en vigueur ne suffisaient pas à réduire la pollution atmosphérique. Il a donc accueilli la demande d'injonction demandée, et enjoint le Gouvernement « *de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre (...) 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 dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018* ».

4. La situation ne s'est pas suffisamment améliorée, justifiant le prononcé d'une astreinte

Dans son arrêt du [10 juillet 2020 \(n°428409\)](#), le Conseil d'État a d'abord constaté que des dépassements persistaient. Notamment, s'agissant de la concentration en dioxyde d'azote, sur les douze zones administratives de surveillance de la qualité de l'air concernées par l'injonction prononcée par la décision du 12 juillet 2017, la valeur limite de concentration en moyenne annuelle demeurait dépassée dans dix d'entre elles en 2018, tendance confirmée par les données provisoires pour l'année 2019.

Il a ensuite jugé que depuis le 12 juillet 2017, les plans de protection de l'atmosphère, n'ont été révisés que pour deux zones, et que les « feuilles de route » pour la qualité de l'air ne satisfaisaient pas à cette injonction, car elles ne comportaient aucune estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée, ni aucune précision concernant les délais prévus pour la réalisation de ces objectifs, contrairement aux exigences posées à l'annexe XV de la directive du 21 mai 2008.

Le Conseil d'État a ensuite jugé que pour l'Ile-de-France, le PPA révisé, « *qui se borne à retenir l'année 2025 comme objectif pour revenir en deçà des valeurs limites* », ne pouvait être regardé comme permettant de respecter l'exigence que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible.

En revanche, le PPA révisé de la Vallée de l'Arve, adopté le 29 avril 2019, a été jugé satisfaisant, car il « *comporte une série de mesures suffisamment précises et détaillées ainsi que des modélisations crédibles de leur impact permettant d'escompter un respect des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote NO₂ et en particules fines PM₁₀ dans cette zone d'ici 2022* ».

L'État n'ayant pas assuré l'exécution complète de la décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État en a tiré les conséquences en prononçant une astreinte de 10 millions d'euros par semestre :

« eu égard au délai écoulé depuis l'intervention de la décision dont l'exécution est demandée, à l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'Union européenne, à la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et à l'urgence particulière qui en découle, il y a lieu, dans les circonstances de l'affaire, de prononcer contre l'État, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre »

Référence : 4114-FJ-2017 mise à jour novembre 2020

Mots-clés : [Qualité de l'air – PM₁₀ et NO₂– directive 2008/50/CE – Plan de protection de l'atmosphère – Obligation de résultat](#)