



# FALLAIT PAS faire du droit

---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**La carence fautive de l'État dans le cadre du droit à  
un environnement sain !**

(CE, 12/07/2017, n° 394254 ; CE, 10/07/2020, n° 428409 ; CE,  
19/11/2020, n° 427301 ; CE, Sect., 20/09/2022, n° 451129)

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Les fondements juridiques du droit à un environnement sain .....	4
A - Des engagements internationaux aux effets parfois limités .....	4
1 - Des textes internationaux dépourvus d'effet direct .....	4
2 - Des textes européens pertinents .....	4
B - De solides fondements de droit interne .....	6
1 - Des fondements constitutionnels importants .....	6
2 - La transposition d'engagements internationaux par la loi .....	6
II - Une défaillance à assurer le droit à un environnement sain .....	7
A - Une carence de l'État relevée par le juge administratif .....	7
1 - L'inaction de l'État clairement reconnue .....	7
2 - Une obligation d'agir sous astreinte .....	7
B - Les difficultés soulevées par ce contentieux.....	8
1 - Les difficultés des pouvoirs publics à garantir le droit à un environnement sain .....	8
2 - Une responsabilité difficile à engager : préjudice et lien de causalité en question.....	8
CE, 12/07/2017, n° 394254 .....	9
CE, 10/07/2020, n° 428409 .....	14
CE, 19/11/2020, n° 427301 .....	21
CE, Sect., 20/09/2022, n° 451129.....	29

# INTRODUCTION

---

« Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer, et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au Nord comme au Sud, et nous sommes indifférents. La Terre et l'humanité sont en péril, et nous en sommes tous responsables », lançait le président français Jacques CHIRAC, à l'occasion d'un discours devant l'assemblée plénière du quatrième « Sommet de la Terre » en septembre 2002.

Depuis le début du 21<sup>ème</sup> siècle, la prise en compte de l'environnement, particulièrement en France, n'a jamais été si importante. Le droit de l'environnement est devenu progressivement une branche considérable du droit, avec des réglementations toujours plus strictes pour protéger la biodiversité, les milieux naturels ou encore lutter contre les pollutions de toute nature. La protection de l'environnement est même devenue aujourd'hui l'une des grandes politiques publiques de l'État et des collectivités territoriales.

Ces dernières années, le juge administratif a été amené à se prononcer sur de nombreuses affaires aux enjeux environnementaux. Dans plusieurs d'entre-elles, le Conseil d'État a été saisi – par des collectivités, des particuliers ou des associations spécialisées – concernant les taux d'émission de gaz à effet de serre dans notre pays et la pollution relevée dans certaines agglomérations. En septembre 2022, il a même reconnu le droit à vivre dans un environnement sain comme une liberté fondamentale. Le juge administratif peut s'appuyer ainsi sur de nombreux fondements juridiques pour consacrer le droit à un environnement sain (I). Dans cette optique, il demande à l'État d'agir plus concrètement pour assurer ce droit et n'hésite pas à reconnaître son inaction constitutive d'une carence (II).

# I - LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU DROIT A UN ENVIRONNEMENT SAIN

---

Le droit à un environnement sain s'appuie – parfois difficilement – sur des engagements internationaux (A), mais également sur des fondements solides de droit national (B).

## A - Des engagements internationaux aux effets parfois limités

Les requérants invoquent, dans ces différentes affaires, plusieurs textes internationaux. Si certains textes internationaux n'ont, d'après le juge administratif, qu'un effet limité (1), les textes européens comportent un certain nombre de points qui sont transposés en droit interne (2).

### 1 - Des textes internationaux dépourvus d'effet direct

Les principaux textes internationaux invoqués devant le juge administratif sont la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et les Accords de Paris du 12 décembre 2015. Il s'agit de deux textes particulièrement importants en ce qu'ils prévoient que les différents états s'engagent dans la lutte contre le dérèglement climatique et la réduction des pollutions notamment atmosphérique.

Le premier précise notamment que : « *L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. (...) Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes, mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* ».

Les accords de Paris prévoient également de « *renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en : / a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques; b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire* ».

Si ces textes sont ambitieux, le juge administratif met en avant leur faible effet juridique puisqu'il rappelle, à plusieurs reprises, que leurs stipulations « *sont dépourvues d'effet direct* ». Les textes européens apparaissent, de ce point de vue, plus pertinents.

### 2 - Des textes européens pertinents

La Directive européenne n° 2008/50/CE du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, apparaît particulièrement pertinente. D'une manière générale, elle prévoit d'établir des mesures visant « *à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement* ».

*dans son ensemble* ». Elle précise notamment que « *les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations* ». Des annexes précisent les limites légales qui devront être respectées, à l'issue du délai de transposition en droit interne, pour des polluants tels que l'anhydride sulfureux, le PM10, le plomb et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant.

La directive invite les États membres à réagir lorsque les niveaux de pollution sont supérieurs aux limites fixées dans le texte. La Décision n° 406/2009/CE du 23/04/09 invite également les États membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions sur la période 2013-2020. Les directives en question ont été, d'ores et déjà, transposées en droit interne...

## B - De solides fondements de droit interne

Au-delà de fondements constitutionnels solides (1), l'environnement ayant pris toute sa place dans notre bloc de constitutionnalité au début du 21<sup>ème</sup> siècle, certains engagements internationaux sont transposés par le législateur en droit interne (2).

### 1 - Des fondements constitutionnels importants

Le Conseil d'État n'hésite pas à reconnaître que « *le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* ». En effet, la Charte de l'environnement de 2004 – intégrée dans notre bloc de constitutionnalité (Loi constitutionnelle n° 2005-205, 1<sup>er</sup> mars 2005) – est venue prendre en compte les défis environnementaux. Au-delà, son article 6 prévoit que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Il semble, même si le juge administratif ne le dit pas explicitement, qu'il puisse s'appuyer aussi sur le droit à la santé garanti par différentes dispositions constitutionnelles (Préambule de 1946, alinéa 11 ; Code de la santé publique, art. L. 1110-1 notamment).

### 2 - La transposition d'engagements internationaux par la loi

Le législateur est venu transposer la directive européenne évoquée précédemment et montre le soin pris par notre pays pour intégrer les objectifs environnementaux dans ses politiques publiques.

L'article L. 221-1 du Code de l'environnement prévoit notamment que « *l'État assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'État sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques* ».

Plusieurs textes relatifs aux mobilités ont également prévu l'instauration de zones à faibles émissions dans les plus grandes agglomérations du pays ou encore de plan de réduction de pollution (C. Envir., art. L. 222-3 et s.).

## II - UNE DEFAILLANCE A ASSURER LE DROIT A UN ENVIRONNEMENT SAIN

---

Le Conseil d'État est venu, de manière inédite, reconnaître la carence de l'État à garantir l'effectivité du droit à vivre dans un environnement sain (A). Une condamnation – à travers une injonction à agir – qui n'est pas sans soulever des difficultés (B).

### A - Une carence de l'État relevée par le juge administratif

Si l'inaction de l'État est clairement reconnue par le juge administratif (1), qui s'appuie sur des données scientifiques, le Conseil d'État demande à l'État d'agir sous peine d'astreinte (2).

#### 1 - L'inaction de l'État clairement reconnue

Si le droit à vivre dans un environnement sain s'appuie sur de solides fondements juridiques, que nous avons vus à la fois nationaux et internationaux, plusieurs requérants apportent la preuve d'une inaction ou, à tout le moins, d'une action insuffisante de l'État en la matière.

Le Conseil d'État rappelle notamment, après instruction, que « dans seize zones administratives de surveillance de la qualité de l'air (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rouen Haute-Normandie, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, Rennes Bretagne, ZUR Champagne-Ardenne, Nancy Lorraine, Metz Lorraine et Toulouse Midi-Pyrénées) les valeurs limites en dioxyde d'azote (...) ont été dépassées chaque année de 2012 à 2014 ; que, pour ces mêmes années, les valeurs limites en particules fines PM10 ont été dépassées dans trois zones (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique) ». Pour le juge administratif, « en refusant d'élaborer, pour les zones concernées par ces dépassements, des plans relatifs à la qualité de l'air conformes à ces dispositions et permettant que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, l'autorité investie du pouvoir réglementaire a méconnu » les dispositions des directives européennes transposées.

La carence de l'État est donc reconnue et le juge administratif va recourir à une injonction sous astreinte pour réclamer l'action des pouvoirs publics en la matière.

#### 2 - Une obligation d'agir sous astreinte

Classiquement, lorsque le juge administratif reconnaît une carence de la part de l'État ou des collectivités territoriales, il demande aux pouvoirs publics responsables d'agir.

Dans son arrêt du 12 juillet 2017, le Conseil d'État a donc enjoint au Premier ministre et au ministre de l'Environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, au sein de chacune des zones concernées, 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. Le juge appelle plus précisément l'État à agir « dans le délai le plus court possible » et de transmettre ce plan à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

L'État n'ayant pas agi pleinement dans les délais, le Conseil d'État – dans l'arrêt du 10 juillet 2020 – prononce une astreinte à l'encontre de l'État s'il ne justifie pas d'une action pour exécuter dans les six mois la précédente décision. L'astreinte est ainsi fixée à 10 millions d'euros par semestre de retard. Cette condamnation n'est pas sans témoigner des difficultés soulevées par ce contentieux.

## B - Les difficultés soulevées par ce contentieux

Cette reconnaissance de l'inaction de l'État n'est pas sans soulever un certain nombre de difficultés. Ce contentieux témoigne tout d'abord des limites qui freinent les pouvoirs publics dans leur action concrète (1), tandis que l'indemnisation et une pleine reconnaissance de responsabilité apparaissent délicates à mettre en œuvre (2).

### 1 - Les difficultés des pouvoirs publics à garantir le droit à un environnement sain

D'une manière générale, il apparaît toujours difficile pour les pouvoirs publics d'assurer les nombreux « droits à... » qui existent et sont malgré tout reconnus – parfois de manière très imprécise – : droit aux secours, droit à l'emploi, droit à la santé publique, droit à vivre dans un environnement sain etc...

L'État fait face ici à des enjeux qui sont très divers et qu'il doit prendre en compte. Le problème de la pollution de l'air peut difficilement être contenu en quelques semaines. Les causes de cette pollution doivent d'abord être explorées : automobiles, industries etc. Les questionnements économiques et le problème de l'attractivité des territoires s'entrechoquent avec les problématiques de pollution. De la même façon, les dispositifs locaux (zones à faible émission notamment) mis en place pour lutter contre la pollution automobile entrent en vigueur progressivement. Ils posent leur lot de difficultés d'un point de vue social et nécessiteront des contrôles des forces de l'ordre pour être réellement appliqués. Il apparaît donc clair que l'État ne peut travailler seul à ces problématiques et c'est en cela que la condamnation apparaît sévère.

Pour autant, le juge administratif n'a pas été jusqu'à engager la responsabilité de l'État en tant que tel, ne le rendant pas « seul responsable » de la pollution de l'air.

### 2 - Une responsabilité difficile à engager : préjudice et lien de causalité en question

Si l'inaction ou, en tout cas, la carence de l'État à agir suffisamment est clairement reconnue, le juge administratif ne va pas jusqu'à engager directement la responsabilité de l'État pour faute.

Il enjoint certes le gouvernement à agir, mais aucun dommage et intérêt n'est versé. Les tribunaux administratifs de Paris et de Montreuil avaient pu avoir un raisonnement semblable en 2019 : ils avaient ainsi épinglé l'État sur la qualité de l'air en Ile-de-France, mais avaient écarté sa responsabilité face à des requérants qui réclamaient respectivement 120 000 €, 140 000 € et 83 000 € et imputaient leur asthme chronique à cette pollution. Le lien de causalité entre la maladie et la carence de l'État reste, comme souvent en matière de responsabilité, trop fragile à établir (TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202 ; TA Paris, 4 juillet 2019, n° 1814405 et 1810251).

Devant le Conseil d'État, dans nos différentes affaires, les requérants n'invoquaient – au contraire – pas de préjudice personnel, direct et certain. C'est pourquoi la haute-juridiction n'a pas été jusqu'à indemniser les victimes et associations requérantes, mais a reconnu la carence étatique mise en avant. La CJUE a d'ailleurs précisé récemment que les directives européennes fixant des normes en matière de qualité de l'air n'ont pas pour objet de conférer des droits individuels ouvrant droit à réparation aux particuliers (CJUE, 22 déc. 2022, aff. C 61-21).



# CE, 12/07/2017, N° 394254

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 octobre 2015 et 16 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Les Amis de la Terre France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur sa demande tendant à la mise en oeuvre de toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive n° 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 ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par ces mêmes autorités sur sa demande tendant à l'élaboration d'un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air ayant pour objet de définir les mesures appropriées permettant de ramener, dans chacune des zones et agglomérations du territoire national concernées, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette même directive ;

3°) à titre principal, d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents d'ordonner, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, la révision de l'ensemble des plans de protection de l'atmosphère non conformes aux exigences fixées par les articles 13 et 23 de la même directive en tant qu'ils ne prévoient pas de ramener les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites aussi rapidement que possible ;

4°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres compétents d'ordonner toute mesure utile permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées par cette directive ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, auditeur,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juillet 2017, présentée par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire ;



1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1er de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe : " La présente directive établit des mesures visant : / 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ; (...) " ; qu'aux termes de son article 4 : " Les États membres établissent des zones et des agglomérations sur l'ensemble de leur territoire. L'évaluation de la qualité de l'air et la gestion de la qualité de l'air sont effectuées dans toutes les zones et agglomérations " ; qu'aux termes du paragraphe 1 de son article 13 : " Les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM10, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI. / En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe. (...) " ; que ces dispositions ont été transposées notamment à l'article L. 221-1 du code de l'environnement, qui prévoit, dans sa rédaction applicable à la date des décisions attaquées, que : " I. - L'Etat assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. Un organisme chargé de la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air est désigné par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Des normes de qualité de l'air ainsi que des valeurs-guides pour l'air intérieur définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques " ; que le point 1.1 du II de l'article R. 221-1 du même code, qui reprend les valeurs prévues à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée, fixe, pour le dioxyde d'azote, les normes de qualité de l'air suivantes : " (...) d) Valeur limite horaire pour la protection de la santé humaine : 200 µg/m<sup>3</sup> en moyenne horaire à ne pas dépasser plus de dix-huit fois par année civile, cette valeur limite étant applicable à compter du 1er janvier 2010 ; / e) Valeur limite annuelle pour la protection de la santé humaine : 40 µg/m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile, cette valeur étant applicable à compter du 1er janvier 2010 " ; que le point 2.1 du même II fixe, pour les particules fines " PM10 ", les normes suivantes : " (...) d) Valeurs limites pour la protection de la santé : / 50 µg/m<sup>3</sup> en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile ; / 40 µg/m<sup>3</sup> en moyenne annuelle civile " ;

2. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du 1 de l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 précitée : " 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. / Ces plans relatifs à la qualité de l'air contiennent au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, et peuvent aussi inclure les mesures visées à l'article 24. Ils sont transmis à la Commission sans délai, et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement a été constaté. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui transpose la directive précitée sur ce point : " I. - Dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, applicables aux plans de protection de l'atmosphère ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet élabore un plan de protection de

l'atmosphère, compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe et, à compter de son adoption, avec les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. / Pour les zones mentionnées au premier alinéa, le recours à un plan de protection de l'atmosphère n'est pas nécessaire lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces pour respecter ces normes. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 222-5 du même code : " Le plan de protection de l'atmosphère et les mesures mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 ont pour objet, dans un délai qu'ils fixent, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1. (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 223-1 du même code : " En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public selon les modalités prévues par la section 2 du chapitre Ier du présent titre et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles (...) " ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 13 et 23 de la directive du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt ClientEarth du 19 novembre 2014, C-404/13, que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites fixées par l'annexe XI de cette directive après leur date d'entrée en vigueur 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 son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13 ; que si les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible ; que l'élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ne saurait permettre, à elle seule, de considérer que l'Etat membre en cause a néanmoins satisfait aux obligations qui s'imposent à lui en vertu de l'article 13 de cette directive ; qu'il en résulte, enfin, qu'il appartient à la juridiction nationale compétente éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit ;

Sur les fins de non-recevoir soulevées par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer :

4. Considérant que, par une lettre en date du 22 juin 2015, reçue le 25 juin suivant, l'association Les Amis de la Terre France a demandé au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres chargés de l'environnement et de la santé de prendre toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI 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 ; que par une lettre en date du 3 août 2015, reçue le lendemain, cette association a demandé aux mêmes autorités d'élaborer un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air ayant pour objet de définir les mesures appropriées pour ramener, dans chacune des zones et agglomérations du territoire national concernées, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette même directive ; qu'eu égard à la portée de l'obligation résultant, pour l'autorité nationale, des dispositions des articles 13 et 23 de cette directive ainsi que des articles L. 221-1 et suivants et R. 221-1 et suivants précités du code de l'environnement pris pour leur transposition, le silence gardé par l'administration sur ces demandes, qui étaient adressées aux autorités compétentes, doit être regardé comme ayant fait naître des décisions implicites rejetant ces

dernières ;

Sur la légalité des décisions attaquées :

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'association Les Amis de la Terre a saisi le Président de la République, le Premier ministre et les ministres chargés de l'environnement et de la santé de demandes tendant à la mise en oeuvre de toutes mesures utiles permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote à l'intérieur des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008 précitée ainsi qu'à l'élaboration de plans conformes à l'article 23 de celle-ci ; qu'il en ressort également que, dans seize zones administratives de surveillance de la qualité de l'air (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rouen Haute-Normandie, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, Rennes Bretagne, ZUR Champagne-Ardenne, Nancy Lorraine, Metz Lorraine et Toulouse Midi-Pyrénées) les valeurs limites en dioxyde d'azote rappelées au point 1 ont été dépassées chaque année de 2012 à 2014 ; que, pour ces mêmes années, les valeurs limites en particules fines PM10 ont été dépassées dans trois zones (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique) ;

6. Considérant, d'une part, que le dépassement des valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote constitue, pour les zones concernées, une méconnaissance des dispositions des articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, qui transposent sur ce point les exigences prévues par l'article 13 de la directive du 21 mai 2008 précitée ;

7. Considérant, d'autre part, que des plans de protection de l'atmosphère ont été adoptés pour ces zones sur le fondement de l'article L. 222-4 du code de l'environnement ; qu'ils tiennent lieu des plans relatifs à la qualité de l'air prévus par l'article 23 de la directive du 21 mai 2008 ; que, toutefois, eu égard à la persistance des dépassements observés au cours des trois années précédant les décisions attaquées, les plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones en cause et leurs conditions de mise en oeuvre doivent être regardés comme insuffisants au regard des obligations rappelées aux points 1 et 2, dès lors qu'ils n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible ; que les exigences prévues aux articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement, qui transposent l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, doivent donc être regardées comme méconnues ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en refusant d'élaborer, pour les zones concernées par ces dépassements, des plans relatifs à la qualité de l'air conformes à ces dispositions et permettant que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, l'autorité investie du pouvoir réglementaire a méconnu ces dispositions ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des décisions implicites qu'elle attaque ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de la mesure d'instruction diligentée par la sixième chambre, que, pour l'année 2015, dernière année pour lesquelles des données ont été produites, les valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote étaient encore dépassées dans douze des zones citées au point 5 (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Montpellier Languedoc-Roussillon, ZUR Champagne-Ardenne et Toulouse Midi-Pyrénées) ; que, pour cette même année, les valeurs limites en particules fines PM10 demeuraient dépassées dans les trois mêmes zones que celles citées au point 5 (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France et ZUR Martinique) ; que l'annulation prononcée au point précédent implique donc nécessairement que le Premier ministre et le ministre

chargé de l'environnement prennent toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en oeuvre des plans relatifs à la qualité de l'air conformes aux exigences rappelées au point 2 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 ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre à ces autorités d'élaborer ces plans et de les transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018 ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'association Les Amis de la Terre France, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en oeuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 des motifs de la présente décision, 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.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Les Amis de la Terre France une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Les Amis de la Terre France, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et à la ministre des solidarités et de la santé.

# CE, 10/07/2020, N° 428409

---

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 394254 du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a, d'une part, annulé les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé, refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 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, permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive, d'autre part, enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en oeuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 des motifs de cette décision, 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.

Par un courrier du 20 juin 2018, le délégué à l'exécution des décisions de justice de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat a demandé au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, de porter à sa connaissance les mesures prises par les services de l'Etat pour assurer l'exécution de cette décision.

Par des observations, enregistrées le 16 juillet 2018, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, a précisé les mesures adoptées par l'Etat à cette fin.

Par une demande, enregistrée le 2 octobre 2018 au secrétariat de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, l'association Les amis de la Terre - France, l'association Les amis de la Terre - Paris, l'Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR), l'association France nature environnement - Ile de France, l'association Les amis de la Terre - Val de Bièvre, l'association France nature environnement - Provence Alpes Côte d'Azur, l'association France nature environnement - Bouches du Rhône, le Collectif anti nuisance L2, l'association Cap au nord, l'Association de défense du site du Réaltor et de son environnement, l'association RAMDAM, l'association Sauvons la Mathilde, l'association NOSTERPACA, l'association CIRENA, l'association Rires sans frontière, l'Association nature du nogentais (ANN), l'association Les amis de la Terre - Loire Atlantique, l'association Autrement pour les aménagements des contournements (autoroutiers et ferroviaires) de l'habitat et de l'Est, l'association Les amis de la Terre - Côte d'Or, l'association Défense des intérêts des riverains de l'aérodrome de Pontoise-Corneilles en Vexin, M. C... K..., l'association SOS Paris, M. G... N..., M. L... A..., l'association Nos villages se soucient de leur environnement (NOVISSEN), l'association Champagne-Ardenne nature environnement (CANE), l'association Les amis de la Terre - Dunkerque, l'Association pour la sauvegarde du patrimoine et de l'environnement à Antony, l'association Greenpeace France, l'Association de défense de l'environnement et de la population de Toussieu (ADEPT), l'association Val de Seine vert, l'Association pour la Sauvegarde de Boulogne Nord-Ouest (ASBNO), l'association Toulon Var déplacements, l'Association inter village pour un environnement Sain (AIVES), l'association Marennes contre les nuisances, l'association COFIVER, M. I... Q..., M. O... E..., l'association Respect environnement, la Fédération Fracture, l'association Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA), l'association Forum sud francilien contre les nuisances aériennes, Mme J... M..., Mme F... P..., l'association Environnement 92, l'association Chaville Environnement, l'association Comité riverains Aéroport Saint-Exupéry (CORIAS), l'association France nature environnement - Centre Val de Loire, l'association Les amis de la Terre - Nord, l'association Actions citoyennes pour une transition



énergétique solidaire (ACTEnergieS), l'Association de concertation et de proposition pour l'aménagement et les transports (ACPAT), Mme B... R..., l'association Comité des intérêts de quartier (CIQ) Saint Jean de Tourette Protis, l'Association vexinoise de lutte contre les carrières cimentières (AVL3C), l'association Alertes nuisances aériennes (ANA), l'association Nord écologie conseil, l'association France nature environnement - Guadeloupe, l'association Notre affaire à tous, l'Association de protection des collines peypinoises (APCP), l'association France nature environnement - Bourgogne Franche-Comté, l'association Respire, l'association Vivre et agir en Maurienne, l'association Alofa Tuvalu, l'association Les amis de la Terre - Landes, l'association Les amis de la Terre - Meurthe et Moselle, l'association France nature environnement - Paris, l'association Sommeil et santé, l'Association niçoise pour la qualité de l'air et l'environnement et de la vie, l'association Réseau vert Provence, l'association Fédération Alsace nature, l'Association de défense de l'environnement de Chaponnay, l'association Défense des riverains de l'aéroport de Paris, l'association Union des calanques littoral, l'association Collectif régional associatif nord environnement (CRANE) solidaire, l'association Virage énergie, l'association Le fer autrement, l'association Collectif contre les nuisances aériennes de l'agglomération toulousaine et la commune de Marennes demandent au Conseil d'Etat :

1°) de constater que la décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée à la date du 31 mars 2018 ;

2°) de prononcer à l'encontre de l'Etat, s'il ne justifie pas avoir pris les mesures de nature à assurer l'exécution de la décision n° 394254 du 12 juillet 2017 dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, une astreinte de 100 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les pièces du dossier desquelles il ressort que la section du rapport et des études du Conseil d'Etat a exécuté les diligences qui lui incombent en vertu du code de justice administrative.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juillet 2020, présentée par la ministre de la transition écologique et solidaire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :  
 - la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 ;  
 - le code de l'environnement ;  
 - les arrêts C-404/13 du 19 novembre 2014 et C-636/18 du 24 octobre 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne ;  
 - la décision n° 394254 du 12 juillet 2017 du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;  
 - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :  
 - le rapport de Mme H... D..., rapporteure,  
 - les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Afin d'assurer l'exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le

fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code. En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive de la décision, la juridiction procède, en vertu de l'article L. 911-7 de ce code, à la liquidation de l'astreinte. En vertu du premier alinéa de l'article L. 911-8 de ce code, la juridiction a la faculté de décider, afin d'éviter un enrichissement indu, qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l'État. Toutefois, l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service 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.

2. Par une décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a, d'une part, annulé les décisions implicites du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive, d'autre part, enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en oeuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 des motifs de cette décision, 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. L'association Les amis de la Terre - France, soixante-huit autres associations, huit personnes physiques ainsi que la commune de Marennes (Rhône) ont saisi le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 911-5 du code de justice administrative, d'une demande d'astreinte pour assurer l'exécution de cette décision.

Sur la recevabilité de la demande d'astreinte :

3. Il résulte des dispositions des articles L. 911-4 et R. 931-2 du code de justice administrative qu'ont qualité pour demander au Conseil d'Etat de prononcer une astreinte en cas d'inexécution d'une décision qu'il a rendue non seulement les parties à l'instance en cause mais également les parties directement concernées par l'acte qui a donné lieu cette instance.

4. D'une part, l'Association nature du norentais, l'association Les amis de la Terre - Loire Atlantique, l'association Les amis de la Terre - Côte d'Or, l'association NOVISEN, l'association Les amis de la Terre - Dunkerque, l'association France nature environnement - Centre Val de Loire, l'association Les amis de la Terre - Nord, l'association Nord écologie conseil, l'association France nature environnement - Guadeloupe, l'association France nature environnement - Bourgogne Franche-Comté, l'association Alofa Tuvalu, l'association Les amis de la Terre - Landes, l'association Les amis de la Terre - Meurthe et Moselle, l'association CRANE solidaire, l'association Virage énergie, l'association Rires sans frontière, dont le champ d'action territorial ne couvre aucune des zones concernées par l'injonction prononcée par la décision du 12 juillet 2017, d'autre part, l'association NOSTERPACA, l'association Toulon Var déplacements, l'AVL3C, l'association Sommeil et santé, l'association Le Fer autrement, l'association Sauvons la Mathilde et l'association Réseau vert Provence, eu égard à leur objet social, ne peuvent être regardées comme des parties intéressées au sens des dispositions des articles L. 911-4 et R. 931-



2 du code de justice administrative. Par suite, la demande d'astreinte est irrecevable en ce qu'elle les concerne. En revanche, la demande est recevable en ce qu'elle concerne l'association Les amis de la Terre -France, partie à l'instance ayant donné lieu à la décision du 12 juillet 2017, et les autres personnes physiques et morales demandereses, qui peuvent être regardées comme des parties intéressées au sens de ces mêmes dispositions.

Sur les conclusions tendant au prononcé d'une astreinte :

5. En vertu des dispositions de l'article 13 de de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, ainsi que de son annexe XI, les Etats membres doivent notamment veiller à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, d'une part, les niveaux de particules fines PM10 dans l'air ambiant ne dépassent pas 40 µg/m<sup>3</sup> en moyenne par année civile et 50 µg/m<sup>3</sup> par jour plus de 35 fois par année civile, cette obligation étant en vigueur en vertu de textes antérieurs depuis le 1er janvier 2005, et, d'autre part, les niveaux de dioxyde d'azote ne dépassent pas 40 µg/m<sup>3</sup> en moyenne par année civile, au plus tard à compter du 1er janvier 2010. Par ailleurs, en vertu de l'article 23 de la même directive, en cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu à cette fin, les Etats membres doivent établir des plans relatifs à la qualité de l'air prévoyant " des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible " et contenant " au moins les informations énumérées à l'annexe XV de la directive ". Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt C-404/13 du 19 novembre 2014 mais également dans son arrêt C-636/18 du 24 octobre 2019 concernant la France, que celles-ci imposent l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à son article 23 lorsque n'est pas assuré le respect des exigences résultant de son article 13 et que, si les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la détermination des mesures à adopter, celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible.

6. Les dispositions de l'article 13 de la directive du 21 mai 2008 ont été transposées en droit interne à l'article L. 221-1 du code de l'environnement, qui prévoit notamment que : " (...) Des normes de qualité de l'air définies par décret en Conseil d'Etat sont fixées, après avis de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en conformité avec celles définies par l'Union européenne et, le cas échéant, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces normes sont régulièrement réévaluées pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques. / (...) ". Les dispositions de l'article 23 de la directive ont pour leur part été transposées notamment par les articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement, qui prévoient l'adoption d'un plan de protection de l'atmosphère dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ainsi que dans les zones où, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du même code ou, le cas échéant, les normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L. 222-1, ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être. Ces plans de protection de l'atmosphère ont pour objet de ramener la concentration en polluants dans l'atmosphère à l'intérieur de la zone concernée à un niveau conforme à ces normes. Pour autant, le deuxième alinéa du I de l'article L. 222-4 du même code prévoit la possibilité de ne pas recourir à un plan de protection de l'atmosphère " lorsqu'il est démontré que des mesures prises dans un autre cadre seront plus efficaces " pour respecter les normes en cause.

7. Il résulte de ces dispositions que si les plans de protection de l'atmosphère ont vocation à tenir lieu des plans relatifs à la qualité de l'air prévus par l'article 23 de la directive du 21 mai 2008, aucune disposition de cette directive, comme aucune disposition de droit national, ne s'oppose à ce que l'administration emploie d'autres instruments pour ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes de qualité de l'air définies aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement. En toute hypothèse, afin de pouvoir être regardés comme des plans relatifs à la qualité de l'air conformes aux exigences de la directive, les plans de protection de l'atmosphère et les

instruments qui les complètent ou les remplacent doivent, d'une part, comporter l'ensemble des informations prévues à la section A de l'annexe XV de la directive telle que transposée à l'article R. 222-15 du code de l'environnement, et en particulier " des informations sur toutes les actions engagées ou prévues tendant à réduire la pollution atmosphérique avec l'évaluation prévisible de leur effet sur la qualité de l'air (...) " complétées des " indicateurs de moyens notamment financiers nécessaires à leur réalisation ", du " calendrier de leur mise en oeuvre " et de " l'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est attendue et du délai de réalisation de ces objectifs ", d'autre part, démontrer que ces actions permettent que la période de dépassement des valeurs limites de concentration en polluants soit la plus courte possible.

8. Il résulte de l'instruction et notamment des mesures d'instruction diligentées par la 6ème chambre que, d'une part, sur les douze zones administratives de surveillance (ZAS) de la qualité de l'air concernées par l'injonction prononcée par la décision du 12 juillet 2017 s'agissant de la concentration en dioxyde d'azote (Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Montpellier Languedoc-Roussillon, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Paris Ile-de-France, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, zone urbaine régionale (ZUR) Champagne-Ardenne, Toulouse Midi-Pyrénées et ZUR Rhône-Alpes), si la moyenne annuelle maximale de concentration de ce polluant a diminué entre 2016 et 2018 pour neuf d'entre elles, la valeur limite de concentration en moyenne annuelle civile fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement, conformément à l'annexe XI de la directive du 21 mai 2008, demeurait dépassée dans dix d'entre elles en 2018, dernière année pour laquelle le Gouvernement a fourni au Conseil d'Etat des mesures complètes définitives. Cette tendance est confirmée par les données provisoires pour l'année 2019, transmises les 16 et 26 juin 2020, qui mettent en évidence huit ZAS pour lesquelles un dépassement de cette valeur limite persiste encore (zone à risques - hors agglomération (ZAR) Vallée de l'Arve, zone à risque - agglomération (ZAG) Grenoble, ZAG Lyon, ZAG Marseille- Aix, ZAG Paris, ZAR Reims, ZAG Strasbourg et ZAG Toulouse, compte tenu des nouvelles terminologies et du nouveau zonage issu de l'arrêté du 26 décembre 2016 relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant). Par ailleurs, sur les trois zones concernées par l'injonction prononcée s'agissant de la concentration en particules fines PM10 (ZUR Martinique, Paris - Ile de France et ZUR Rhône-Alpes), si la valeur limite de concentration en moyenne annuelle n'a été dépassée en 2018 que dans la ZAG Paris, la valeur limite de 50 µg/m<sup>3</sup> en moyenne journalière l'a été plus de 35 fois dans deux ZAS (jusqu'à 68 jours dans la ZAG Paris et 44 jours dans la ZAG Fort-de-France), ces données étant confirmées par les données provisoires pour l'année 2019.

9. D'autre part, pour l'exécution de la décision du 12 juillet 2017, le Gouvernement a notamment adopté quatorze " feuilles de route ", qui ont été rendues publiques le 13 avril 2018 et transmises à la Commission européenne le 19 avril 2018. Si ces documents précisent, de façon plus ou moins détaillée, pour chaque zone concernée, une liste d'actions concrètes à mener, destinées à réduire les émissions de polluants, leur échéancier de mise en oeuvre et les moyens à mobiliser, ils ne comportent, à l'instar des autres mesures mises en avant par le Gouvernement ne relevant pas des plans de protection de l'atmosphère, aucune estimation de l'amélioration de la qualité de l'air qui en est 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 et transposées à l'article R. 222-15 du code de l'environnement.

10. Enfin, depuis l'intervention de la décision du 12 juillet 2017, les plans de protection de l'atmosphère, dont le régime est défini par l'article L. 222-4 du code de l'environnement, n'ont été révisés que pour deux zones, la Vallée de l'Arve et l'Ile-de-France, leur révision étant toujours en cours à la date de la présente décision pour les autres zones concernées, voire n'ayant pas encore été initiée. Si le plan de protection de l'atmosphère de la Vallée de l'Arve, adopté le 29 avril 2019, qui 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, peut être regardé comme assurant, pour la zone qu'il concerne, une correcte exécution de la décision du 12 juillet 2017, il n'en va pas de même du nouveau plan de protection de l'atmosphère d'Ile de France, adopté le 31 janvier 2018. En effet, si le document adopté, qui identifie vingt-cinq " défis " organisés par secteurs d'activités, personnes publiques compétentes et urgence des mesures à prendre, comporte des objectifs précis, expose les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser ainsi que les autorités compétentes, et procède également à une modélisation crédible des effets attendus, il se borne à retenir l'année 2025 comme objectif pour revenir en deçà des valeurs limites de concentration en NO2 et en particules fines PM10. Or, en l'état de l'instruction, le Gouvernement ne fait pas valoir de justifications de nature à démontrer que cette date de 2025 peut être regardée comme permettant de respecter l'exigence que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible. Par suite, ce plan ne peut être regardé comme assurant, pour la zone qu'il concerne, une complète exécution de la décision du 12 juillet 2017.

11. Il résulte de tout ce qui précède que, pour chacune des zones administratives de surveillance mentionnées au point 8 dans lesquelles les valeurs limites de concentration en NO2 et PM10 fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement demeurent dépassées, à l'exception de celle de la Vallée de l'Arve pour les raisons indiquées au point 10, les différents éléments produits au cours de la procédure juridictionnelle ne permettent pas d'établir que les effets cumulés des différentes mesures adoptées à la suite de la décision du 12 juillet 2017 permettront de ramener les niveaux de concentration en ces deux polluants en deçà de ces valeurs limites dans le délai le plus court possible. Il en résulte que pour les ZAS Grenoble et Lyon, pour la région Auvergne - Rhône-Alpes, Strasbourg et Reims, pour la région Grand-Est, Marseille-Aix, pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulouse, pour la région Occitanie et Paris, pour la région Ile-de-France, 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, à la date de la présente décision, l'Etat ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète de cette décision.

12. Par suite, 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'Etat, 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 jusqu'à la date à laquelle la décision du 12 juillet 2017 aura reçu exécution, étant rappelé que ce montant est susceptible d'être révisé à chaque échéance semestrielle à l'occasion de la liquidation de l'astreinte.

Sur les conclusions présentées au titre l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 3 000 euros, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Une astreinte est prononcée à l'encontre de l'Etat, s'il ne justifie pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la présente décision, exécuté la décision du Conseil d'Etat du 12 juillet 2017, pour chacune des zones énumérées au point 11 des motifs de la présente décision, et jusqu'à la date de cette exécution. Le taux de cette astreinte est fixé à 10 millions d'euros par semestre, à compter de l'expiration du délai de six mois suivant la notification de la présente décision.

Article 2 : Le Premier ministre communiquera à la section du rapport et des études du Conseil d'Etat copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter la décision du 12 juillet 2017.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Les Amis de la Terre - France et autres, dans la limite de la

recevabilité de leur demande précisée au point 4 des motifs de la présente décision, une somme globale de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée pour l'ensemble des requérants de la requête à l'association Les Amis de la Terre - France, ainsi qu'au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique.

Copie en sera adressée à la présidente de la section du rapport et des études.

# CE, 19/11/2020, N° 427301

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 23 janvier et 21 décembre 2019 et 30 octobre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grande-Synthe et M. B... A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, sur leurs demandes tendant, d'une part, à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter a minima les engagements consentis par la France au niveau international et national, d'autre part, à ce que soient mises en oeuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France, et enfin, à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de " rendre obligatoire la priorité climatique " et interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, de prendre les mesures et dispositions susvisées dans un délai maximum de six mois ;

3°) à titre subsidiaire, de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs questions préjudicielles portant sur l'interprétation :

- des stipulations des articles 2, 3, et 4 de l'accord de Paris, afin de déterminer si elles constituent des dispositions d'effet direct dont les particuliers sont fondés à se prévaloir ;
- des dispositions de l'article 3 de la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ;
- des dispositions combinées du a) du paragraphe 1er de l'article 2 de l'accord de Paris et de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 précitée ;
- des dispositions des directives 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique et 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 et son protocole signé à Kyoto le 11 décembre 1997 ;
- l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 ;
- la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 ;
- la décision 406/2009/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 ;



- le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 ;
- le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 ;
- le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 ;
- le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme D... C..., maître des requêtes,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la commune de Grande-Synthe et autres, et à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de l'association Greenpeace France et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Par trois courriers du 19 novembre 2018, la commune de Grande-Synthe, représentée par son maire en exercice, M. A..., agissant également en son nom personnel en sa qualité de maire et de citoyen, a demandé respectivement au Président de la République, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, d'une part, de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France voire à aller au-delà, d'autre part, de prendre toutes dispositions d'initiatives législative ou réglementaire pour " rendre obligatoire la priorité climatique " et pour interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, et enfin, de mettre en oeuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France. Il a été accusé réception de ces demandes les 20 et 21 novembre 2018. La commune de Grande-Synthe et M. A... demandent l'annulation pour excès de pouvoir des décisions de refus implicite nées du silence gardé pendant plus de deux mois sur ces demandes.

Sur la requête en tant qu'elle conclut à l'annulation des décisions implicites portant refus de prendre des dispositions à caractère législatif :

2. La requête présentée par la commune de Grande-Synthe et autre tend en partie à l'annulation des décisions implicites de refus nées du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire sur leurs demandes tendant à ce que soient adoptées, donc soumises au Parlement, toutes dispositions législatives afin de " rendre obligatoire la priorité climatique " et interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, le fait, pour le pouvoir exécutif, de s'abstenir de soumettre un projet de loi au Parlement, touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et échappe, par là-même, à la compétence de la juridiction administrative. Par suite, les conclusions de la requête, en tant qu'elles sont dirigées contre les refus implicites de leurs demandes tendant à ce que soient adoptées des dispositions législatives, doivent être rejetées.

Sur les autres conclusions de la requête :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la ministre de la transition écologique et solidaire :



3. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier des données publiées par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, que le secteur du dunkerquois est identifié comme relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort. A cet égard, la commune de Grande-Synthe fait valoir sans être sérieusement contestée sur ce point qu'en raison de sa proximité immédiate avec le littoral et des caractéristiques physiques de son territoire, elle est exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés d'inondations, à une amplification des épisodes de fortes sécheresses avec pour incidence non seulement une diminution et une dégradation de la ressource en eau douce mais aussi des dégâts significatifs sur les espaces bâtis compte tenu des caractéristiques géologiques du sol. Si ces conséquences concrètes du changement climatique ne sont susceptibles de déployer tous leurs effets sur le territoire de la commune qu'à l'horizon 2030 ou 2040, leur caractère inéluctable, en l'absence de mesures efficaces prises rapidement pour en prévenir les causes et eu égard à l'horizon d'action des politiques publiques en la matière, est de nature à justifier la nécessité d'agir sans délai à cette fin. Par suite, la commune de Grande-Synthe, eu égard à son niveau d'exposition aux risques découlant du phénomène de changement climatique et à leur incidence directe et certaine sur sa situation et les intérêts propres dont elle a la charge, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions implicites attaquées, la circonstance, invoquée par la ministre à l'appui de sa fin de non-recevoir, que ces effets du changement climatique sont susceptibles d'affecter les intérêts d'un nombre important de communes n'étant pas de nature à remettre en cause cet intérêt.

4. En revanche, M. A... qui se borne, d'une part, à soutenir que sa résidence actuelle se trouve dans une zone susceptible d'être soumise à des inondations à l'horizon de 2040, d'autre part, à se prévaloir de sa qualité de citoyen, ne justifie pas d'un tel intérêt.

En ce qui concerne les interventions :

5. En premier lieu, la région parisienne comme l'agglomération grenobloise sont identifiées par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique comme relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort. A cet égard, la Ville de Paris comme celle de Grenoble font notamment valoir, sans être contestées, que le phénomène du réchauffement climatique va conduire à une augmentation importante des pics de chaleur constatés sur leur territoire tant dans leur intensité que dans leur durée, ainsi qu'à une augmentation significative des pluies hivernales renforçant le risque de crue d'ampleur et d'inondations subséquentes. Dans ces conditions, ces deux collectivités justifient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la demande d'annulation des décisions attaquées.

6. En second lieu, les associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous, et la Fondation pour la Nature et l'Homme, qui ont notamment pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement dont l'une des manifestations réside dans la contribution au phénomène du changement climatique, justifient également d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la demande d'annulation des décisions attaquées.

7. Il résulte de ce qui précède que les interventions de la ville de Paris, de la ville de Grenoble, des associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous, et de la Fondation pour la Nature et l'Homme sont recevables.

En ce qui concerne la légalité des décisions attaquées :

8. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de la commune requérante de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, de prendre toute mesure de nature réglementaire tendant

à " rendre obligatoire la priorité climatique " et de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique, réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

9. D'une part, au niveau mondial, l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 stipule que : " L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. (...). ". A cet égard, le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention prévoit notamment que : " Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. " Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la conférence des parties mentionnée à l'article 7 de la convention : " 1. Le présent Accord, en contribuant à la mise en oeuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en : / a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques; b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ; / (...). / 2. Le présent Accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. " Aux termes des stipulations du paragraphe 1 de l'article 4 de cet accord : " En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. " Aux termes du paragraphe 2 du même article : " Chaque partie communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. " Enfin, aux termes de son paragraphe 3 : " La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. "

10. D'autre part, au niveau européen, par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la CCNUCC, le Conseil a approuvé la convention au nom de la Communauté européenne, devenue l'Union européenne. Notamment aux fins de mise en oeuvre des stipulations précitées, l'Union européenne a adopté un premier " Paquet Energie Climat 2020 ", composé en particulier de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire



leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, ayant notamment pour objectif une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Aux termes de l'annexe II de la décision du 23 avril 2009, une limite d'émission de gaz à effet de serre de - 14 % par rapport aux niveaux d'émission de 2005 a été fixée à la France pour 2020. Par la suite, l'Union européenne, qui a adhéré à l'accord de Paris, a notifié à la Conférence des Etats parties à la CCNUCC, en application des stipulations de l'article 4 de cet accord, une " contribution déterminée au niveau national " (CDN) pour l'Union et ses Etats membres correspondant à une réduction minimum de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Elle a alors adopté un second " Paquet Energie Climat " reposant notamment sur le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, qui, aux termes de son article 1er, " établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent règlement, et contribue à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. ". L'annexe I du règlement, prévu par son article 4, fixe pour chaque Etat membre le niveau de cette contribution minimale et a assigné à la France une obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 37 % en 2030 par rapport à leur niveau de 2005.

11. Enfin, au niveau national, les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, dans leur rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, précisent que : " I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : / 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ; / (...) ". En vue d'atteindre cet objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'article L. 222-1 A du code de l'environnement prévoit que : " Pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé " budget carbone " est fixé par décret. " et l'article L. 222-1 B du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 précitée, notamment que : " I. - La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes (...) / II. - Le décret fixant la stratégie bas-carbone répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 222-1 A par grands secteurs, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux, par secteur d'activité ainsi que par catégorie de gaz à effet de serre. La répartition par période prend en compte l'effet cumulatif des émissions considérées au regard des caractéristiques de chaque type de gaz, notamment de la durée de son séjour dans la haute atmosphère. (...) / II répartit également les budgets carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles. / III. - L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre. / Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les

principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par décret. " Aux termes de l'article D. 222-1-A du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone : " I. - Les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées au titre des budgets carbone fixés en application de l'article L. 222 1 A sont celles que la France notifie à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. / (...) " Aux termes de l'article D. 222-1-B du même code : " I. - Le respect des budgets carbone est évalué sur la base des inventaires annuels transmis à la Commission européenne ou dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques les plus à jour. " Enfin, en vertu de l'article 2 de ce décret du 18 novembre 2015 : " Les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 sont fixés respectivement à 442, 399 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO<sub>2</sub>eq. "

12. Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'Union européenne et la France, signataires de la CCNUCC et de l'accord de Paris, se sont engagées à lutter contre les effets nocifs du changement climatique induit notamment par l'augmentation, au cours de l'ère industrielle, des émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines, en menant des politiques visant à réduire, par étapes successives, le niveau de ces émissions, afin d'assumer, suivant le principe d'une contribution équitable de l'ensemble des Etats parties à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, leurs responsabilités communes mais différenciées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Si les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris citées au point 9 requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national, notamment celles citées au point 11, qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en oeuvre.

13. A cet égard, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui mentionne désormais expressément la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ainsi que l'accord de Paris, a pour objet d'assurer, pour ce qui concerne la France, la mise en oeuvre effective des principes posés par cette convention et cet accord. A cet égard, afin d'atteindre effectivement cet objectif de réduction, les dispositions de l'article L. 222-1-A du code de l'environnement confient à un décret le soin de fixer un plafond national des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2015-2018 puis pour chaque période consécutive de cinq ans. Dans ce cadre, l'article 2 du décret du 18 novembre 2015 cité au point 11 a fixé pour la période 2015-2018, correspondant au premier budget carbone et à la seule période achevée au jour de la présente décision, une valeur limite de 442 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an.

S'agissant du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national :

14. Il ressort des pièces du dossier, notamment des données communément admises en matière d'émissions de gaz à effet de serre, que, au terme de la période 2015-2018, la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée, d'environ 62 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an. Les années 2015, 2016 et 2017 ont ainsi donné lieu à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et l'année 2018, malgré un retour à une diminution de ces émissions, a conduit à un dépassement de 4,5 % de la part annuelle fixée par ce premier budget carbone, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même année. A cet égard, dans ses deux premiers rapports annuels publiés en juin 2019 et juillet 2020, le Haut conseil pour le climat, organe indépendant créé par le décret du 14 mai 2019 afin d'émettre des avis et recommandations sur la mise en oeuvre des politiques et mesures

publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, a souligné les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés.

15. Toutefois, le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone a sensiblement modifié le 2ème budget carbone (correspondant à la période 2019-2023) prévu par le décret du 18 novembre 2015, en relevant de 399 Mt de CO<sub>2</sub>eq à 422 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an le plafond des émissions pour cette période. Il a, en revanche, maintenu l'objectif assigné au 3ème budget carbone (correspondant à la période 2024-2028), en le passant de 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an prévu par le même décret du 18 novembre 2015 à 359 Mt de CO<sub>2</sub>eq, et fixé le 4ème budget carbone (correspondant à la période 2029-2033) à 300 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an. Ce 4ème budget carbone est de nature à permettre d'atteindre l'objectif final de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et de 37 % par rapport à leurs niveaux de 2005, assigné à la France par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Toutefois, les modifications apportées par le décret du 21 avril 2020 par rapport à ce qui avait été envisagé en 2015, renvoient à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet au terme de la période 2019-2023, correspondant au 2ème budget carbone, et prévoient ce faisant un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici. Au demeurant, les données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), mettent au contraire en évidence une aggravation des risques climatiques à augmentation de température constante, de sorte que, dans une communication récente, la Commission européenne envisage de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne pour 2030 en notifiant à la Conférence des Etats parties à la CCNUCC une nouvelle CDN de - 55 % par rapport au niveau d'émission de 1990.

16. Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Il y a donc lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production de ces éléments.

S'agissant du refus implicite de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " :

17. Le moyen tiré de ce que le refus implicite de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

S'agissant du refus implicite de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique :

18. Si la commune de Grande-Synthe soutient que la décision qu'elle attaque méconnaît les stipulations de l'article 2 de l'accord de Paris cité au point 9, ces stipulations, ainsi qu'il a été dit au point 12, sont dépourvues d'effet direct. Dès lors, leur seule méconnaissance ne peut être utilement invoquée à l'encontre de la décision attaquée.

En ce qui concerne les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 en tant qu'elle

concerne M. A... :

19. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 en tant qu'elles concernent M. A... ne peuvent qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : Les conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe et autre dirigées contre le refus implicite de prendre toute mesure d'initiative législative tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées en tant qu'elles concernent M. A....

Article 3 : Les interventions de la Ville de Paris, de la ville de Grenoble, des associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous et de la Fondation pour la Nature et l'Homme sont admises dans la limite de la recevabilité de la requête de la commune de Grande-Synthe.

Article 4 : Les conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des refus implicites de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " et de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique sont rejetées.

Article 5 : Avant de statuer sur le surplus des conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe, il sera procédé à un supplément d'instruction tendant à la production par les parties des éléments au point 16 de la présente décision.

Article 6 : Ces éléments devront parvenir au secrétariat de la section du contentieux dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la commune de Grande-Synthe, première requérante dénommée, à la Ville de Paris, la ville de Grenoble, aux associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire à Tous et à la Fondation pour la Nature et l'Homme, au Président de la République, au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique.

# CE, SECT., 20/09/2022, N° 451129

Vu la procédure suivante :

M. B... C... et Mme A... C... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulon, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au département du Var de suspendre les travaux de recalibrage de la route départementale n°29 au lieu-dit " Les Martins ", sur le territoire de la commune de la Crau.

Par une ordonnance n° 2100764 du 25 mars 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a rejeté leur demande.

Par un pourvoi, enregistré le 26 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme C... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à leur demande ;

3°) de mettre à la charge du département du Var la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Tonon, auditeur,

- les conclusions de M. Philippe Ranquet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Zribi, Texier, avocat de M. et Mme C..., et à la SARL Cabinet Briard, avocat du département du Var ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces soumis au juge des référés du tribunal administratif de Toulon que, par délibération du 27 octobre 2016, le conseil départemental du Var a décidé le recalibrage de la route départementale n° 29 au niveau de la commune de La Crau, avec création d'une voie cyclable au lieu-dit " Les Martins ", et a entrepris les travaux correspondants au cours de l'année 2021. Par une ordonnance du 25 mars 2021, rendue sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté la demande de M. et Mme C... tendant, sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code, à ce qu'il soit enjoint au département du Var de suspendre ces travaux. M. et Mme C... se pourvoient en cassation contre cette ordonnance.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision,

ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) ". Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ". Aux termes de l'article L. 521-3 du même code : " En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ".

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : " Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122 1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ". En vertu de l'article L. 123-16 de ce même code : " Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. / Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu. (...) ".

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que pour prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement dont il n'est pas sérieusement contestable qu'elle trouve sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique, le juge des référés peut, en cas d'urgence, être saisi soit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou, le cas échéant, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement, afin qu'il ordonne la suspension de la décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte, soit sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin qu'il enjoigne à l'autorité publique, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou à mettre un terme à cette atteinte.

5. En outre, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

6. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant, pour rejeter la demande de M. et Mme C..., que la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a commis une erreur de droit. Les requérants sont, par suite, fondés à demander l'annulation de l'ordonnance



attaquée.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

8. Ainsi qu'il a été dit au point 5, le requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit justifier des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Pour justifier de l'urgence, les requérants, qui possèdent un laboratoire limitrophe de l'endroit où se déroulent les travaux contestés et où ils mènent depuis plusieurs années un travail de recensement et d'études des espèces protégées s'y trouvant, font valoir que la poursuite de ces travaux portera atteinte de manière irréversible à ces espèces protégées et entraînera la destruction de leur habitat. Toutefois, les travaux litigieux résultent d'un projet arrêté par une délibération du 27 octobre 2016 du conseil départemental du Var et ont notamment donné lieu, ensuite, à une déclaration au titre de la loi sur l'eau et à une autorisation de défrichement par arrêté préfectoral de décembre 2020, que les requérants n'ont pas contestées. Dans ces conditions, la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie.

9. Au demeurant, il résulte du diagnostic environnemental préalable réalisé en janvier 2017 par le département du Var que la sensibilité du milieu naturel, notamment biologique, au projet envisagé est modérée, et qu'aucun enjeu de conservation notable n'a pu être identifié. Par ailleurs, la nature et l'ampleur limitée des travaux ont justifié que le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par arrêté du 1er août 2018 portant décision d'examen au cas par cas en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, dispense le projet d'étude d'impact. Les requérants se bornant à faire valoir, de façon générale, le risque d'atteinte irréversible aux espèces qu'ils étudient, il ne résulte pas de l'instruction que la poursuite des travaux contestés porterait une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

10. Il résulte de ce qui précède que la demande de suspension des travaux présentée par M. et Mme C... doit être rejetée.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge du département du Var, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le département du Var au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : L'ordonnance n° 2100764 du 25 mars 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Toulon est annulée.

Article 2 : La demande présentée par M. et Mme C... devant le juge des référés du tribunal administratif de Toulon est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. B... C..., premier dénommé, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au département du Var. Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.