



**HAL**  
open science

# L'inefficacité des atteintes prononcées contre l'État en matière de lutte contre la pollution de l'air

Eve Dubus

► **To cite this version:**

Eve Dubus. L'inefficacité des atteintes prononcées contre l'État en matière de lutte contre la pollution de l'air. Actualité juridique Droit administratif, 2023, pp.295. hal-04577321

**HAL Id: hal-04577321**

**<https://hal.science/hal-04577321>**

Submitted on 22 May 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'inefficacité des astreintes prononcées contre l'Etat en matière de lutte contre la pollution de l'air**

*Note sous CE, 17 octobre 2022, Association Les Amis de la Terre France et autres, n°428409*

*AJDA 2023, p. 295*

1. Dans une décision du 17 octobre 2022, le Conseil d'Etat a, une seconde fois, condamné l'Etat au paiement d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre pour ne pas avoir entièrement procédé, entre juillet 2021 et juillet 2022, à l'exécution de ses décisions rendues en matière de lutte contre la pollution de l'air. La Haute juridiction avait été saisie, en 2017, par l'Association Les amis de la Terre France, d'un recours pour excès de pouvoir contre le refus du Président de la République, du Premier ministre et des ministres chargés de l'environnement et de la santé d'adopter toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes aux directives communautaires permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive.

2. Le cadre juridique en la matière est en effet fixé par le droit communautaire. Les articles 13 et 23 de la directive 2008/50 du 21 mai 2008, transposés dans le Code de l'environnement, prévoient, d'une part, une obligation de résultat au terme de laquelle certains seuils journaliers et annuels de dioxyde d'azote et de particules fines à ne pas dépasser ; d'autre part, dans le cas où ces valeurs limites sont méconnues, une obligation de moyens contraignant les Etats à adopter des plans relatifs à la qualité de l'air dans le but que le niveau de concentration des polluants soit ramené en-dessous des seuils fixés dans le délai le plus court possible.

3. En 2017, le Conseil d'Etat a déduit des dépassements des valeurs limites en particules fines PM10 et en dioxyde d'azote dans de nombreuses zones administratives que le gouvernement avait méconnu ses obligations. Constatant que les plans de protection de l'atmosphère adoptés par le gouvernement étaient insuffisants pour garantir que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible, le Conseil d'Etat a ensuite annulé le refus litigieux. Il a accompagné cette annulation d'une injonction d'adopter toutes mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre

des plans relatifs à la qualité de l'air propres à respecter les textes<sup>1</sup>. Trois ans après, le Conseil d'Etat a constaté que le gouvernement n'avait toujours pas adopté ces mesures. Saisi d'une demande de l'Association Les amis de la Terre France et de 77 autres personnes morales et physiques, il a ainsi prononcé à l'encontre de l'Etat une astreinte d'un montant « *record* »<sup>2</sup> de 10 millions d'euros si celui-ci ne justifiait pas, dans un délai de six mois, avoir exécuté la décision du 12 juillet 2017<sup>3</sup>. Le 4 août 2021, le Conseil d'Etat a finalement liquidé l'astreinte<sup>4</sup>. Méconnaissant encore ses obligations de résultat et de moyens, l'Etat a été condamné sur le même fondement, le 17 octobre 2022, au paiement d'une astreinte d'un montant de 20 millions d'euros pour les semestres courant de juillet 2021 à juillet 2022.

4. Cette décision de la Haute juridiction s'inscrit dans un contexte de multiplication des sanctions prononcées à l'égard de l'Etat en matière de protection de l'environnement. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, le Conseil d'Etat enjoignait en effet au gouvernement de prendre, avant le 31 mars 2022, des mesures supplémentaires de nature à atteindre l'objectif, fixé par l'Accord de Paris, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% d'ici à 2030<sup>5</sup>. Le Tribunal administratif de Paris a également accepté de condamner l'Etat à la réparation d'un préjudice écologique résultant de la méconnaissance de ses engagements dans le cadre du premier budget carbone. Il lui a, dans le même ordre d'idées, enjoint « *de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO2eq [et ordonné] l'édiction de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages* » avant le 31 décembre 2022<sup>6</sup>. L'inexécution de ces décisions

---

<sup>1</sup> CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, *Rec.*, p. 229 ; *RFDA 2017*, p. 1155.

<sup>2</sup> S. HOYNCK,

<sup>3</sup> CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409, *Rec.*, p. 289 ; *AJDA 2020*, p. 1776, chron. C. MALVERTI et C. BEAUFIL ; *RFDA 2020*, p. 818, concl. S. HOYNCK.

<sup>4</sup> CE, 4 août 2021, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409.

<sup>5</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301 ; *AJDA 2021*, p. 2115, note H. DELZANGLES ; *RFDA 2021*, p. 747, note A. VAN LANG, A. PERRIN et M. DEFFAIRI ; *RTD eur. 2021*, p. 484, obs. D. RITLGEN ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301 ; *RFDA 2021*, p. 777, concl. S. HOYNCK.

<sup>6</sup> TA Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Association Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme*, n° 1904967, *AJDA 2021*, p. 2115, note H. DELZANGLES, note J. BETAÏLLE ; *AJCT 2021*, p. 255, obs. M. MOLINER-DUBOST ; *RFDA 2021*, p. 747, note A. VAN LANG, A. PERRIN et M. DEFFAIRI ; TA Paris, 14 octobre 2021, *Association OXFAM*, n° 1904967, *AJDA 2022*, p. 929, note R. RADIGUET.

devrait conduire, à l'instar de l'affaire des *Amis de la Terre*, au prononcé d'une astreinte. Concernant plus précisément la pollution de l'air, la France a été condamnée à deux reprises par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir « violé de manière systématique et persistante »<sup>7</sup> les obligations résultant des articles 13 et 23 de la directive de 2008.

5. La multiplication de ces sanctions reflète, d'une part, l'urgence de la situation et la gravité des effets de la dégradation de l'environnement sur la santé et sur les écosystèmes. L'Agence européenne de l'environnement a publié le 23 novembre dernier un rapport aux conclusions inquiétantes. En 2020, 96% de la population urbaine en Europe a été exposée à des niveaux de particules fines supérieurs aux seuils fixés par l'Organisation mondiale de la santé ; la pollution de l'air aux particules fines a provoqué la mort prématurée de 238 000 européens. Quant à la respiration du dioxyde d'azote, celle-ci conduit au décès de 49 000 individus.

6. Elle manifeste, d'autre part, leur relative inefficacité. En effet, les décisions de justice condamnant l'Etat français demeurent inexécutées. Or le cadre juridique communautaire est empreint d'une certaine souplesse. En effet, « les valeurs fixées au niveau communautaire constituent un compromis par rapport aux seuils annuels recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), puisqu'ils sont deux fois supérieurs »<sup>8</sup>. Ces seuils permettent de tenir compte des différents intérêts en présence et notamment de la « faisabilité technique et économique »<sup>9</sup> de leur respect par les Etats<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> CJUE, 24 octobre 2019, *Commission c/ France*, aff. C-636/18 ; CJUE, 28 avril 2022, *Commission c/ France*, aff. C-286/21.

<sup>8</sup> S. HOYNCK, concl. sur CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409, RFD A 2020, p. 818.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> A cet égard, dans le but d'accélérer les effets de la lutte contre la pollution de l'air, et dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, « la Commission européenne a entamé une révision des directives sur la qualité de l'air ambiant, dans le but d'aligner plus étroitement les normes de qualité de l'air sur les recommandations de l'OMS », laquelle a également mis à jour ses lignes directrices en 2021. Constatant que « les directives avaient été partiellement efficaces pour améliorer la qualité de l'air et atteindre les normes de qualité de l'air », la Commission a déposé, le 26 octobre dernier, une proposition de révision de la directive. Si les valeurs limites de concentration des substances polluantes sont destinées à être plus contraignantes, les seuils actuels sont favorables aux Etats.

7. Par ailleurs, les modalités de la sanction ont été précisément définies par le juge administratif pour que l'annulation du refus du gouvernement soit effective. En effet, le Conseil d'Etat a décidé, au terme d'une innovation jurisprudentielle, que « 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 ». Cette innovation était motivée par la volonté de renforcer le caractère comminatoire de l'astreinte. Les effets de celle-ci se déploient en deux temps. D'une part, son prononcé menace la personne publique qui refuse d'exécuter la décision de justice de payer une somme d'argent suffisamment importante dans le but qu'elle préfère exécuter ses obligations dans le délai fixé par le juge. Dans un second temps, la liquidation de cette astreinte étaye la menace et sanctionne la persistance de la personne publique débitrice de l'obligation à ne pas exécuter la décision de justice. Pour que l'astreinte soit efficace, « *il faut que la menace de sa liquidation (...) soit suffisamment crédible* »<sup>11</sup>.

8. Or, dans certains cas de figure, le prononcé de l'astreinte n'inquiète pas excessivement la personne débitrice de l'obligation. Les modalités de sa liquidation obéissent en effet à deux logiques antagonistes. D'une part, l'objet de l'astreinte est évidemment de contraindre l'administration à exécuter la décision de justice. D'autre part, si le montant de l'astreinte bénéficie en principe au requérant, le législateur s'est montré soucieux de ne pas enrichir indûment le bénéficiaire de la décision juridictionnelle, lequel peut en outre obtenir le versement de dommages et intérêts en engageant la responsabilité de l'administration. Le législateur a donc opté, à travers l'article L. 911-8 du Code de justice administrative (CJA), pour la solution selon laquelle « la juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part est affectée au budget de l'Etat ». Efficace lorsqu'une personne publique distincte de l'Etat est débitrice de l'obligation, la question de sa crédibilité se pose toutefois lorsque celui-ci est en cause.

---

<sup>11</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a déjà accepté de verser la totalité du montant raisonnable de l'astreinte aux requérants<sup>12</sup>. Dans d'autres cas, lorsque le montant de l'astreinte s'avérait excessif, il s'est montré « réticent à liquider l'intégralité de l'astreinte prononcée à l'encontre de l'État au bénéfice du requérant (...) gardant un silence pudique sur ce qui devait advenir de la part de l'astreinte restante »<sup>13</sup>. Dans ce cas, si le juge administratif évite d'enrichir le justiciable, il « [affaiblit] l'exécution de ses jugements »<sup>14</sup>.

9. Sensible à ce que l'Etat soit soumis aux principes de l'Etat de droit, le Conseil d'Etat a donc liquidé l'astreinte de 20 millions d'euros au profit de l'association requérante ainsi que de quatre établissements publics et quatre associations agréées, jugées suffisamment autonomes pour contraindre l'Etat à exécuter rapidement les décisions de justice. Néanmoins, ni le montant astronomique de l'astreinte, ni les nouvelles modalités de sa liquidation ne semblent avoir troublé excessivement celui-ci. Dans ce contexte, il convient d'interroger l'efficacité de la justice climatique et des menaces brandies par le juge administratif. Il paraît en outre vraisemblable que l'astreinte prononcée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt commenté soit de la même nature que celles qui pourraient être arrêtées dans les affaires *du siècle* et de la *Commune de Grande-Synthe*. Il convient donc d'étudier la pertinence de ces mesures.

10. Alors que cette innovation jurisprudentielle répondait au besoin de renforcer le caractère exécutoire des décisions de justice et annonçait un « changement d'ère »<sup>15</sup> en matière de protection de l'environnement, la nouvelle liquidation de l'astreinte en octobre 2022 souligne qu'elle ne porte pas ses fruits. L'inefficacité constatée réside probablement dans le choix, en l'espèce, des personnes morales de droit public et de droit privé à qui profite l'astreinte **(I)**. La désignation de futurs bénéficiaires suppose de répondre davantage à l'objectif poursuivi par l'astreinte **(II)**.

---

<sup>12</sup> CE, 28 février 2001, *Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs*, n° 205476.

<sup>13</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> A. VAN LANG, « Protection de la qualité de l'air : de la transformation d'un droit gazeux en droit solide », note sous CE, 12 juillet 2017, *Association les Amis de la Terre France*, n° 394254, *RFDA 2017*, p. 1135.

## I. Des doutes relatifs à « l'autonomie suffisante » des bénéficiaires désignés

11. Pour contraindre efficacement l'Etat à exécuter ses décisions de justice, une fraction du montant de l'astreinte prononcée à son encontre doit, selon le Conseil d'Etat, être liquidée au profit de personnes morales de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat ou de personnes morales de droit privé à but non lucratif, dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige. Dans la décision du 17 octobre 2022, le Conseil d'Etat a liquidé l'astreinte au profit des mêmes personnes qui ont été désignées par la décision du 4 août 2021, sans procéder à une nouvelle qualification juridique des faits. Il se contente de mentionner que les parties ont été invitées à indiquer quelles sont, selon elles, les personnes morales à qui pourrait être versée une partie de l'astreinte. Il convient donc de se reporter à la décision du 4 août 2021 pour apprécier la pertinence de l'opération de qualification.

12. Or il apparaît que le juge administratif détermine les personnes morales de droit public et de droit privé sans vérifier précisément qu'elles remplissent les conditions qu'il avait préalablement fixées. Il apprécie, certes, que les quatre établissements publics et les quatre associations agréées exercent des missions ou des activités en lien avec l'objet du litige. A cet égard, il convient de relever qu'il n'est pas nécessaire que les activités liées à la qualité de l'air soient exercées à titre principal par les personnes morales. Notamment, le Conseil d'Etat note que l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) « a notamment pour mission de réaliser ou de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé des personnes, ainsi que sur l'environnement, parmi lesquels les risques liés à la qualité de l'air ». Néanmoins, le juge administratif ne définit pas ce que signifie « l'autonomie suffisante » d'une personne morale de droit public à l'égard de l'Etat, ni n'apprécie en l'espèce si les personnes morales qu'il désigne disposent effectivement d'une telle autonomie. Or il est possible de douter de l'existence de leur autonomie tant du point de vue de leur action **(A)** que de leur financement **(B)**.

13. A titre liminaire, si le juge administratif exclut le critère de « l'autonomie suffisante » en ce qui concerne les personnes morales de droit privé, la pertinence de cette

distinction est discutable dans la mesure où certaines personnes morales de droit privé, telles que les associations agréées, entretiennent un lien étroit avec l'Etat. Les remarques suivantes vaudront ainsi tant pour les établissements publics que les associations agréées visées par les décisions de 2021 et de 2022.

#### **A. Une faible autonomie d'action**

14. Les personnes morales désignées ne disposent pas d'une pleine autonomie quant à l'exercice de leur pouvoir de décision. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) « *exerce [par exemple] des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans* »<sup>16</sup> le domaine, entre autres, de la prévention et de la lutte contre la pollution de l'air. Ses décisions sont adoptées par son conseil d'administration. Or l'article R. 131-10 du même code subordonne le caractère exécutoire de ces délibérations à l'approbation directe ou indirecte du ministère de tutelle. Les délibérations du conseil d'administration sont ainsi transmises au commissaire du gouvernement (à savoir le secrétaire général du ministère chargé de l'environnement selon l'article R. 131-11), au contrôleur budgétaire et aux ministres de tutelle. Le commissaire du gouvernement et le contrôleur budgétaire peuvent former opposition dans un délai de quatorze jours suivant l'adoption des délibérations. En cas de silence, celles-ci deviennent exécutoires. En revanche, il précise que « lorsqu'elles portent sur l'organisation générale de l'agence ainsi que sur son programme d'activité et sur les conditions générales d'attribution des subventions, les délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par les ministres de tutelle ». La possibilité pour le gouvernement de s'opposer à une décision de l'ADEME semble donc incompatible avec l'existence d'une autonomie de la seconde par rapport au premier. De même, la conclusion de contrats d'objectifs et de performance par nombre des organismes visés par la décision de justice avec l'Etat prouve que celui-ci oriente sensiblement les activités menées par les premiers.

15. Dans le même ordre d'idées, l'Etat contribue indirectement à l'élaboration des décisions des personnes morales désignées par la décision de justice dans la mesure où le personnel de ces organismes est souvent composé par ou de représentants de l'Etat.

---

<sup>16</sup> Art. L. 131-3 du Code de l'environnement.

D'une part, aux termes de l'article 1 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, « outre les emplois visés à l'article 13 de la Constitution, il est pourvu en conseil des ministres : (...) aux emplois de direction dans les établissements publics ». Le choix de la présidence des établissements publics est ainsi, la plupart du temps, laissé à la discrétion de l'Etat. La nomination très récente de Boris Ravignon à la tête de l'ADEME témoigne par ailleurs du lien étroit qui unit ces organismes à l'Etat. En effet, la majorité des parlementaires réunis dans les commissions des deux assemblées s'était prononcée contre cette nomination. Toutefois, cette majorité ne réunissait que 33 votes alors qu'il fallait cumuler 3/5 des suffrages exprimés, soit 38 voix sur 62, pour infirmer la proposition du Président de la République. Celui-ci aurait pu tenir compte, dans les faits, de cette majorité défavorable pour proposer une nouvelle personnalité, peut-être plus adaptée, au titre de cet emploi. La confirmation de cette nomination suggère que la personnalité choisie saura se montrer sensible aux intérêts poursuivis par l'Etat.

16. Outre la nomination du directeur de l'établissement, les organes délibérants des personnes morales visées par la décision de justice sont, dans l'ensemble et d'autre part, composés de représentants de l'Etat. Ainsi, le conseil d'administration du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), lequel « *détermine les orientations stratégiques de l'établissement* »<sup>17</sup>, est composé de six représentants de l'Etat, cinq représentants des collectivités territoriales, cinq personnalités qualifiées et de cinq représentants du personnel. Celui de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) comprend également un collège de huit représentants de l'Etat. Au conseil d'administration de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), sept représentants de l'Etat siègent, quant à eux, aux côtés de cinq personnalités du secteur économique concerné par les activités de l'INERIS, trois personnalités qualifiées et de huit représentants du personnel. Les intérêts de l'Etat sont également représentés dans les associations agréées visées par la décision au sein des conseil d'administration et assemblée générale desquelles l'Etat dispose d'autant de voix que les représentants des collectivités territoriales, des personnalités du secteur

---

<sup>17</sup> [Gouvernance de l'établissement | Cerema](#).

contribuant à l'émission ou à la réduction des substances polluantes, et des membres d'autres associations agréées pour la protection de l'environnement. L'influence de l'Etat dans la prise de décision, par la voie de ses représentants, est corroborée par le fait qu'il a déjà eu l'occasion de donner des consignes de votes à ses représentants siégeant au sein du conseil d'administration de l'Etablissement public de financement et de restructuration<sup>18</sup>. La présence de représentants de l'Etat au sein des organes de décision manifeste qu'il souhaite exercer une influence sur les actions engagées par ces structures.

17. En réalité, les établissements publics et les associations agréées qui bénéficient en l'espèce d'une fraction du montant de l'astreinte n'accomplissent pas vraiment une mission différente de celle de l'Etat en matière de préservation de la qualité de l'air. En effet, l'ANSES a par exemple pour objectif de « *faire progresser les connaissances scientifiques en appui aux décideurs publics* »<sup>19</sup> pour « *prévenir les risques liés à l'alimentation, l'environnement et le travail, ou qui affectent la santé des animaux et des plantes* »<sup>20</sup>. A cette fin, « *elle surveille et évalue ces risques sanitaires, auxquels elle consacre aussi des activités de recherche* »<sup>21</sup>. Les quatre grandes missions des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air sont également de « *surveiller et prévoir l'air et l'atmosphère par des mesures, des modélisations (cartographies et scénarisations) et des inventaires (cadastres d'émissions air et énergie) ; informer et sensibiliser la population et les acteurs locaux au quotidien et en cas d'épisodes de pollution ; accompagner les décideurs par l'évaluation des actions de lutte contre la pollution de l'air et de réduction de l'exposition de la population à la pollution de l'air ; améliorer les connaissances et participer aux expérimentations innovantes sur les territoires* »<sup>22</sup>. Ainsi, et d'une part, ces personnes morales concourent finalement, en apportant leur expertise aux décideurs publics, à l'élaboration de la politique relative à la réduction de la pollution de l'air, laquelle est précisément contestée devant le juge administratif. D'autre part, aucun texte ne lie l'Etat dans la prise en considération de propositions éventuellement ambitieuses émises par les différents

---

<sup>18</sup> CE, 26 juillet 2011, *Mme Sroussi*, n° 347086, *Rec. T.*, p. 1066 ; *Gazette du Palais* 2011, n° 272, p. 16, concl. M. GUYOMAR ; *AJDA* 2011, p. 1959, note P. CASSIA.

<sup>19</sup> [Notre identité | Anses - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> [Les missions des AASQA | Atmo France \(atmo-france.org\)](#) ; Par ailleurs, le CEREMA exerce principalement une mission d'expertise et de recherche et « *accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport* » (site du CEREMA).

organismes. Dans ces conditions, l'Etat et ces personnes publiques contribuent à la protection des mêmes intérêts.

18. Les établissements publics et les associations agréées bénéficiaires de l'astreinte sont donc, certes, distincts de la personne morale de l'Etat. Les intérêts de celui-ci sont néanmoins probablement pris en considération lorsqu'ils exécutent leur mission. Outre cette faible autonomie d'action, ces personnes morales disposent également d'une faible autonomie financière.

### **B. Une faible autonomie financière**

19. L'autonomie financière des établissements publics et associations agréées par rapport à l'Etat prête à discussion. Elle est pourtant primordiale dans la mesure où l'objet de l'astreinte est de soustraire une somme d'argent à l'Etat pour le sanctionner.

20. Or ces personnes morales sont majoritairement financées par lui. Ainsi, en 2022, le budget de l'ADEME s'élevait à 836,1 millions d'euros dont 577 millions de subventions pour charges de service public et 213,8 millions de financement reçu de l'Etat pour la part du plan de relance confié à l'ADEME par le ministère de la Transition écologique. En 2021, le CEREMA disposait de 256,6 millions d'euros de budget dont 190,4 millions de subventions pour charges de service public ainsi que de 6 millions d'euros de financement de l'Etat et 2,5 millions d'euros découlant du versement de l'astreinte relative à la qualité de l'air. Les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air obtiennent également de généreuses subventions de l'Etat<sup>23</sup>.

21. Cette dépendance financière conduit ainsi Clément Malverti et Cyril Beaufiles à considérer, par exemple, que l'ADEME « ne répond pas à l'exigence d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat »<sup>24</sup>. L'efficacité du prononcé et de la liquidation de l'astreinte s'en trouve particulièrement affectée. Le risque est en effet que l'Etat, condamné à verser une partie de l'astreinte à ces établissements, soit tenté « de verser cette somme correspondant au montant de

---

<sup>23</sup> L'ATMO Occitanie est par exemple financée à 36% par l'Etat (p. 4 du rapport d'activité de l'ATMO Occitanie, disponible sur [RA\\_2013\\_OK\\_BasseDef.pdf \(atmo-occitanie.org\)](https://www.atmo-occitanie.org/RA_2013_OK_BasseDef.pdf)). De même, l'INERIS a également reçu 38,8 millions d'euros de subvention pour charges de service public et 10,4 millions d'euros résultant d'autres produits.

<sup>24</sup> C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Une exécution sommaire », chron. sous CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409, *AJDA* 2020, p. 1776.

*l'astreinte, pour la déduire ensuite des subventions allouées lors du plus prochain exercice budgétaire »<sup>25</sup>.*

En pratique, si le montant de l'astreinte semble s'être ajouté au budget des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air<sup>26</sup>, le versement de l'astreinte s'inscrit dans un contexte de réduction du budget pour certains de ces organismes. En ce qui concerne le CEREMA, le produit résultant de recettes distinctes des subventions pour charges de service public est passé de 46,5 millions d'euros en 2020 à 57,6 millions d'euros en 2021, comprenant 1,5 millions d'euros supplémentaires provenant de financements de l'Etat et 2,5 millions d'euros résultant de l'astreinte relative à la qualité de l'air. Toutefois, le montant de la subvention alloué au titre des charges de service public a sensiblement diminué. Son montant s'élevait à 211,8 millions en 2020 contre 190,4 millions en 2021. Le budget total du CEREMA a même baissé de 2,5 millions d'euros entre 2020 et 2021. Dès lors, le versement de l'astreinte n'a pas eu pour effet d'augmenter les moyens accordés à l'établissement public par l'Etat. De la même manière, le budget de l'INERIS en 2020 était exceptionnellement élevé compte tenu du versement, au titre des subventions pour charges de service public, d'une somme de 12,5 millions d'euros pour compenser la taxe sur les salaires au cours de la période 2016-2020 et les pertes liées à la crise sanitaire. Sans cette somme, le montant des subventions de l'Etat additionné à celui des autres produits<sup>1</sup> s'élevait à 58,2 millions d'euros. Or, en 2021, l'INERIS a perçu 49,2 millions d'euros, comprenant 38,8 millions d'euros de subvention de l'Etat ainsi que 10,4 millions d'euros d'autres produits. Le versement de l'astreinte d'un million d'euros est sans doute compris dans les « autres produits ». Ainsi, même si une astreinte d'un million d'euros a été liquidée au profit de l'INERIS, le budget de 2021 est moins élevé, à hauteur de dix millions d'euros, par rapport à celui de 2020. Certes, comme le précisait Stéphane Hoynck dans ses conclusions, « *l'affectation au budget d'une autre personne morale ne laisse plus l'État libre d'en disposer* »<sup>27</sup>. Toutefois, cette restriction de liberté n'est pas de nature, lorsque ces personnes morales sont financées par l'Etat, à le menacer d'une sanction.

---

<sup>25</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

<sup>26</sup> L'ATMO Auvergne-Rhône-Alpes présente par exemple un excédent budgétaire de 415 000 euros en 2021 (p. 10 du rapport de comptes annuels de l'ATMO, disponible sur [Atmo AuRA KPMG Comptes annuels ATMO 31122021.pdf \(atmo-auvergne-rhonealpes.fr\)](https://www.atmo-auvergne-rhonealpes.fr/rapport-comptes-annuels-2021)) et a décidé d'affecter ces sommes à des actions techniques et de communication (p. 42 du rapport annuel d'activité 2021, disponible sur [ATMO Rapport-annuel-2021 DEF.pdf \(atmo-auvergne-rhonealpes.fr\)](https://www.atmo-auvergne-rhonealpes.fr/rapport-annuel-2021-DEF.pdf)).

<sup>27</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

22. Le prononcé de l'astreinte et sa liquidation paraissent d'autant moins efficaces que la répartition du montant conduit à ce que l'association requérante n'en obtienne, en l'espèce, qu'une très faible partie. En 2021, et pour un semestre d'inexécution, l'association Les amis de la Terre France avait perçu la somme de 100 000 euros. Pour avoir inexécuté ses obligations durant les deux semestres couvrant la période de juillet 2021 à juillet 2022, l'Etat a été condamné à ne verser que 50 000 euros à l'association requérante tandis que les 19 950 000 restants ont été distribués entre les autres personnes morales. Dans ce contexte, il est nécessaire d'identifier plus pertinemment les bénéficiaires de l'astreinte de telle sorte que l'objectif qu'elle poursuit soit accompli.

## **II. La nécessité de déterminer des bénéficiaires pertinents**

23. La désignation de personnes morales de droit public ou de droit privé à qui sera versée une fraction du montant de l'astreinte doit répondre au besoin d'assurer l'exécution, par l'Etat, des décisions de justice qui le condamnent tout en évitant un enrichissement indu des bénéficiaires. Ceci n'a donc pas vocation à s'appliquer lorsque le montant de l'astreinte est relativement faible, le juge pouvant alors décider de procéder à la liquidation de l'intégralité de l'astreinte au profit du requérant. En revanche, lorsque le montant de l'astreinte s'avère élevé, les personnes bénéficiaires désignées, lesquelles mènent des activités en lien avec l'objet du litige, doivent permettre d'atteindre ce double objectif. La détermination des bénéficiaires suppose de fixer des critères pertinents d'appréciation de l'autonomie suffisante **(A)** et de répartir le montant de l'astreinte entre de nombreux bénéficiaires **(B)**.

### **A. Des critères pertinents d'appréciation de l'autonomie suffisante**

24. La principale difficulté réside dans l'appréciation de l'« autonomie suffisante » de la personne morale de droit public ou de droit privé à l'égard de l'Etat. Les bénéficiaires doivent être suffisamment autonomes de celui-ci dans le but que la liquidation de l'astreinte à leur profit ait véritablement un effet incitatif.

25. Concernant l'autonomie financière, le critère le plus pertinent serait l'origine des ressources. Si l'activité des potentiels bénéficiaires est majoritairement financée par

l'Etat, le risque que celui-ci déduise des subventions de l'exercice suivant, le montant de l'astreinte qu'il a été contraint de leur verser est grand. Il conviendrait d'identifier des personnes morales dont les financements, qui peuvent demeurer publics, proviennent d'autres fonds que ceux de l'Etat, comme ceux des collectivités territoriales. De la sorte, l'astreinte conduirait à ce que l'Etat se prive en effet de cette somme d'argent.

26. Concernant l'autonomie de décision, l'appréciation du juge pourrait s'opérer à la lumière de la notion de « partie intéressée » au sens de l'article L. 911-4 du CJA. Celui-ci dispose que « en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution ». Les parties intéressées sont définies par le juge administratif comme les tiers à la décision « *directement [concernés] par l'acte qui a donné lieu à l'instance* »<sup>28</sup>. En l'espèce, c'est sur le fondement de ces dispositions que 78 personnes morales et physiques se sont jointes à l'association requérante pour solliciter du juge l'exécution de la décision de justice<sup>29</sup>. Parmi elles, 21 associations ne pouvaient se prévaloir de la qualité de « partie intéressée » de telle sorte que leur demande a été jugée irrecevable. Clément Malverti et Cyril Beaufiles remarquent que le juge administratif a apprécié la qualification de « partie intéressée » des personnes en cause l'aune de leur intérêt à agir contre l'acte annulé<sup>30</sup>, poursuivant « *un glissement vers une ouverture plus grande du prétoire en la matière* »<sup>31</sup>.

27. Or les personnes qui ont la qualité de « partie intéressée » et donc, qui disposaient certainement d'une qualité pour agir contre l'acte annulé, peuvent être considérées comme suffisamment autonomes de l'Etat. En effet, l'intérêt à agir d'une personne morale est reconnu lorsque, « *en dehors de l'hypothèse où la décision fait grief aux intérêts personnels de la personne morale* »<sup>32</sup>, l'intérêt collectif qu'elle défend est heurté par l'acte administratif adopté, ce qui lui donne le droit de le contester. Elles ont, en outre, dans le cadre du contentieux de l'exécution, intérêt à ce que l'annulation de la mesure soit

---

<sup>28</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

<sup>29</sup> Parmi elles figuraient des associations, une « *comme située dans le périmètre d'un PPA en litige* », « *des docteurs en médecine invoquant une qualité de « lanceur d'alerte » ou des parents d'enfants souffrant d'asthme* » (S. HOYNCK, *op. cit.*).

<sup>30</sup> Il a ainsi tenu compte du champ géographique et de l'objet social des associations (S. HOYNCK, *op. cit.*).

<sup>31</sup> C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Une exécution sommaire », *op. cit.*

<sup>32</sup> G. PELLISSIER, « Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité – Intérêt pour agir », in *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, janvier 2010, §262.

effective. Dans le cadre d'un acte adopté par l'Etat, l'existence d'intérêts divergents, de conséquences défavorables de cet acte sur les intérêts défendus par une personne morale et de la capacité de cette dernière à agir en justice sont ainsi susceptibles d'établir une certaine autonomie des secondes par rapport au premier.

28. A cet égard, le juge administratif ne vise que les personnes morales et exclut les personnes physiques des potentiels bénéficiaires de l'astreinte. Ce faisant, il souhaite sans doute rappeler que sa liquidation ne présente pas de caractère indemnitaire. Toutefois, le juge prend paradoxalement le soin de leur reconnaître la qualité de « partie intéressée » à l'exécution de la décision de justice. Cette seule qualité présente peu d'utilité dans la mesure où il suffit que l'association requérante saisisse le juge pour qu'il instruisse la liquidation de l'astreinte. Ainsi, non seulement la notion de « partie intéressée » permettrait d'identifier des personnes disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat mais en outre, le dispositif prévu par le juge paraîtrait davantage cohérent si la catégorie des bénéficiaires de l'astreinte était étendue aux personnes physiques.

29. La pertinence de ce critère est corroborée par le fait, qu'en l'espèce, il n'est pas certain que les quatre établissements publics et les quatre associations agréées aient disposé d'un intérêt à agir et donc aient rempli les conditions de l'article L. 911-4. Au terme d'une recherche sur Légifrance, il est possible de constater, en pratique, qu'aucune de ces personnes morales n'a engagé de contentieux contre un acte adopté par l'Etat<sup>33</sup>. Cela découle éventuellement du fait que, en théorie, des mesures similaires à celles édictées par l'Etat dans l'arrêt commenté ne font pas grief à ces personnes morales. En effet, les établissements publics et associations agréées visées par la décision concourent indirectement à l'élaboration de la politique publique contestée. Par ailleurs, ils n'ont pas pour objet de défendre un intérêt collectif, comme c'est le cas de l'association requérante, mais d'exécuter une mission de service public pour le compte de l'Etat. Il convient ainsi de rappeler les dispositions de l'article R. 131-2 du Code de l'environnement qui disposent que l'ADEME « a pour mission de susciter, animer, coordonner, faciliter et, le cas échéant, réaliser toutes opérations ayant pour objet : 1° La prévention et la lutte

---

<sup>33</sup> Voir un contentieux dans lequel le CEREMA avait saisi le juge administratif dans le but qu'il prononce la décharge des cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties auxquelles il a été assujéti par le ministre des actions et des comptes publics, CE, 27 mars 2019, *Ministre des actions et des comptes publics*, n° 421459.

contre la pollution de l'air (...) » mais seulement « dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement ». Les intérêts que ces personnes morales défendent se rapprochent donc sensiblement de ceux de l'Etat de telle sorte que le refus litigieux ne leur faisait peut-être pas grief. Au demeurant, si le juge leur reconnaissait un intérêt pour agir et donc, la qualification de « partie intéressée », la reconnaissance de leur qualité de bénéficiaire pourrait être subordonnée au fait, pour ces personnes morales, de solliciter du juge l'exécution de la décision de justice comme le permet l'article L. 911-4 du CJA. Elles manifesteraient ainsi, en pratique, leur autonomie à l'égard de l'Etat.

30. Outre l'identification de personnes suffisamment autonomes pour soustraire effectivement une somme d'argent à l'Etat, il convient de ne pas enrichir indument les bénéficiaires de l'astreinte. Cette difficulté peut être levée en désignant une quantité non négligeable de bénéficiaires.

### **B. La répartition de l'astreinte entre de nombreux bénéficiaires**

31. Un moyen efficace de ne pas enrichir les bénéficiaires de l'astreinte d'une substantielle somme d'argent résiderait dans le fait d'en désigner un certain nombre. En l'espèce, la division du montant entre quatre établissements publics, quatre associations agréées et l'association requérante revient à attribuer, en octobre 2022, environ six millions d'euros à l'ADEME. S'il est difficilement concevable que le budget d'une association ou que les économies d'une personne physique, défendant des intérêts privés, soient à ce point démultipliés du fait de l'inexécution d'une décision de justice par l'Etat, la répartition de l'astreinte entre de nombreux bénéficiaires suffisamment autonomes semble être une solution satisfaisante.

32. Or la référence à la notion de « personne intéressée » permettrait simultanément de pallier l'inconvénient qui consisterait à enrichir excessivement un requérant. En effet, elle couvre un champ large de personnes morales ou physiques concernées ce qui conduirait à diviser substantiellement le montant de l'astreinte. Les bénéficiaires percevraient ainsi une somme raisonnable tandis que l'Etat serait toujours condamné à payer un montant susceptible de le persuader d'exécuter ses obligations. Clément Malverti et Cyril Beaufilets considèrent ainsi que la souplesse avec laquelle est appréciée la notion de « partie intéressée » « *est sans doute guidée par l'enjeu du litige - la pollution*

*de l'air affectant une large population de façon parfois invisible - et pourrait en outre s'expliquer par le souci de disposer, aux stades ultérieurs, d'un nombre de bénéficiaires suffisamment large pour pouvoir répartir une astreinte substantielle sans transformer un seul justiciable en « heureuse et plantureuse victime d'une inexécution »*<sup>34</sup>. Dans le cadre du litige, la division du montant en fonction du nombre des parties intéressées aurait conduit à attribuer à chacune d'entre elle, si le juge avait décidé d'une répartition égalitaire, une somme de 170 000 euros. Il faut ajouter que, compte tenu de cette appréciation, d'autres personnes intéressées seraient susceptibles de se manifester et que le juge demeure libre, au stade de la liquidation, de diminuer le montant de l'astreinte ou d'attribuer une somme propre à chaque bénéficiaire.

33. A titre conclusif, il convient de rappeler que les pouvoirs d'injonction et d'astreinte ont été accordés au juge administratif dans le but de remédier à l'inexécution des décisions de justice par les personnes publiques ou les personnes morales de droit privé chargées de l'exécution d'une mission de service public. Alors que celles-ci disposent de moyens exorbitants pour contraindre les personnes privées à exécuter les décisions juridictionnelles<sup>35</sup>, il est inadmissible que l'administration, et particulièrement l'Etat, se soustraie à ce principe fondamental de l'Etat de droit. Dans ces conditions, il ne serait pas non plus insensé que l'équilibre entre la garantie de l'exécution des décisions de justice par l'Etat et la limitation de l'enrichissement du requérant profite finalement à ce dernier, le but demeurant d'inciter l'Etat à exécuter ses obligations. Le dispositif élaboré par le juge administratif poursuit cet objectif mais permet en outre de limiter l'effet d'aubaine recherché par certains en distribuant « *à des bénéficiaires qui n'en demandaient pas tant les sommes qu'il aura en partie soustraites à l'appétit d'autres* »<sup>36</sup>. Il lui incombe désormais de préserver cet équilibre et de déployer la pleine efficacité de ce mécanisme.

---

<sup>34</sup> C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Une exécution sommaire », *op. cit.*

<sup>35</sup> S. HOYNCK, *op. cit.*

<sup>36</sup> C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Une exécution sommaire », *op. cit.*