

Questions

A. Recevabilité

1. Les particuliers et les ONG environnementales devraient-ils pouvoir contester en justice un plan de qualité de l'air, alors que cette possibilité n'est pas prévue par la législation nationale ?
2. Existe-t-il des exigences fondées sur le droit européen en matière d'accès à la justice, qui doivent être prises en compte ?
3. La décision sur l'admissibilité serait-elle différente pour un individu et une ONG environnementale ?

B. Mérites

1. Une juridiction nationale peut-elle contrôler le pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes en ce qui concerne le contenu des plans de qualité de l'air et la sélection des mesures adéquates de réduction de la pollution ?
2. Les autorités doivent-elles être obligées d'installer des stations de surveillance supplémentaires, lorsqu'il existe déjà le nombre minimum de points d'échantillonnage dans une agglomération, mais que les résultats des mesures effectuées par les citoyens montrent que le réseau de surveillance officiel ne mesure pas les plus fortes concentrations de pollution susceptibles de se produire dans la zone ?

C. Remèdes

1. Quel est le rôle d'une juridiction nationale lorsqu'elle constate qu'un plan de qualité de l'air n'est pas conforme aux exigences de la directive sur la qualité de l'air ?
2. Doit-elle se contenter d'annuler le plan relatif à la qualité de l'air ou adresser également un ordre à l'autorité compétente ?
3. Le tribunal peut-il ordonner l'adoption de mesures spécifiques de réduction de la pollution atmosphérique ?

Constatations

A. Recevabilité

La directive 2008/50/CE ne contient pas de disposition explicite en matière d'accès à la justice, mais la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a toujours considéré que " les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites [...] doivent être en mesure d'exiger des autorités compétentes, au besoin en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air. " (voir l'affaire C404/13 *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382, point. 56 ; voir également l'affaire C-237/07 *Janecek*, point. 39.) Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne sont contraignants dans toute l'UE. Selon cette jurisprudence, tant les particuliers que les ONG concernés par les dépassements des valeurs limites doivent avoir accès aux tribunaux pour exiger des autorités compétentes qu'elles respectent leurs obligations en matière de qualité de l'air au titre de la directive.

Plus largement, il est important de tenir compte du droit d'engager une procédure en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et du droit à un recours juridictionnel effectif

prévu à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux (voir l'affaire C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, paras. 45-46.) La CJUE a précisé que, lues ensemble, ces dispositions imposent aux " États membres l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, en particulier des dispositions du droit de l'environnement " (affaire C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, point 45).

Les juges nationaux sont tenus d'interpréter, dans toute la mesure du possible, les règles de procédure internes relatives aux conditions à remplir pour engager une procédure, " conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui d'une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union ", de manière à permettre aux requérants d'accéder aux tribunaux (Voir, par analogie, les arrêts C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, point. 54 et C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, point. 52.)

Lorsqu'une telle interprétation conforme n'est pas disponible, les juges nationaux sont tenus d'écartier toute disposition nationale contradictoire et d'accorder l'accès à la justice conformément aux règles d'accès à la justice et à la jurisprudence de l'UE (affaire C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, paragraphe 55).

B. Mérites

Question n° 1

Conformément aux articles 13 et 16 de la directive sur la qualité de l'air, les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux de polluants atmosphériques (y compris les PM₁₀, PM_{2,5} et NO₂) dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées respectivement à l'annexe XI et à l'annexe XIV.

L'article 23 prévoit que, lorsque, dans une zone ou agglomération, une valeur limite ou une valeur cible est dépassée, l'État membre doit élaborer un plan relatif à la qualité de l'air afin de parvenir au respect de la norme. Lorsque le dépassement d'une valeur limite se produit après l'expiration du délai prévu, le plan relatif à la qualité de l'air doit " définir les mesures appropriées, de manière à ce que la période de dépassement puisse être maintenue aussi courte que possible " (article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa). La directive est assez prescriptive quant aux informations qui doivent être incluses dans les plans relatifs à la qualité de l'air (annexe XV, section A). Trois éléments sont essentiels pour permettre l'examen du public et des tribunaux : (1) une description détaillée des mesures ; (2) un calendrier de mise en œuvre de chaque mesure ; et (3) une évaluation de l'impact estimé de chaque mesure et de l'ensemble du plan, y compris l'identification de la date de conformité prévue.

Dans plusieurs cas, la CJUE a précisé que les États membres sont soumis à une obligation de résultat afin de se mettre en conformité dans les plus brefs délais. Elle a également précisé qu'il existe des limites au pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes concernant l'adéquation des plans relatifs à la qualité de l'air pour atteindre la conformité dans les plus brefs délais. Ces limites peuvent être invoquées devant les tribunaux nationaux qui, par conséquent, sont tenus d'examiner le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air à la lumière des exigences de la directive sur la qualité de l'air.

La jurisprudence :

- Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 25 juillet 2008, *Dieter Janecek/Freistaat Bayern*, affaire C-237/07

"Il y a lieu de relever à cet égard que, si les États membres disposent ainsi d'un pouvoir d'appréciation, l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62 comporte des limites à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation qui peuvent être invoquées devant les juridictions nationales (voir, en ce sens, arrêt du 18 septembre 1996, Kraaijeveld e.a., C72/95, Rec. p. I5403-, point 59), relative à l'adéquation des mesures qui doivent être incluses dans le plan d'action dans le but de réduire le risque de dépassement des valeurs limites et/ou des seuils d'alerte et la durée d'un tel dépassement, en tenant compte de l'équilibre qui doit être maintenu entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés opposés." (Para. 46)

- Arrêt de la Cour (deuxième chambre), 19 novembre 2014, *The Queen, sur la requête de : ClientEarth contre The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, affaire C-404/13.

"Les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de cette exigence et ne peuvent considérer que la faculté de report de l'échéance, qui leur est reconnue par l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, leur permet de différer, comme ils le souhaitent, la mise en œuvre de ces mesures." (Paragraphe 31)

" Il résulte, ensuite, de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, lorsque les valeurs limites [...] sont dépassées après le délai prévu pour leur réalisation, l'État membre concerné est tenu d'établir un plan relatif à la qualité de l'air répondant à certaines exigences. " (Para. 40)

" Ainsi, ce plan doit définir des mesures appropriées afin que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible et peut également comporter des mesures spécifiques visant à protéger les groupes de population sensibles, notamment les enfants. En outre, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ce plan doit comporter au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de la directive" (paragraphe 41).

"Toutefois, une analyse qui propose qu'un État membre aurait, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, entièrement satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 du seul fait qu'un tel plan a été établi, ne saurait être acceptée." (Paragraphe 42)

"[L]e fait qu'un plan relatif à la qualité de l'air conforme à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive ait été élaboré ne permet pas, en soi, de considérer que cet État membre a néanmoins satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 de la directive." (Paragraphe 49)

" En ce qui concerne le contenu du plan, il résulte de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour décider des mesures à adopter, ces mesures doivent, en tout état de cause, garantir que la période pendant laquelle les valeurs limites sont dépassées soit la plus courte possible. " (Para. 57)

- Arrêt de la Cour (Grande Chambre) du 10 novembre 2020, *Commission européenne/Italie*, Affaire C-644/18¹

¹ L'arrêt rendu dans l'affaire C-644/18 *Commission/Italie* est particulièrement pertinent car il a été rendu par la Grande Chambre. Cette décision et cette interprétation de la directive sont conformes à la vaste jurisprudence de la CJUE dans les affaires d'infraction, notamment : C-488/15 *Commission contre Bulgarie (PM10)* ; C-336/16 *Commission contre Pologne* ; C-636/18 *Commission contre France (NO2)* ; C-638/18 *Commission contre Roumanie* ; C-664/18 *Commission contre Royaume-Uni* ; C-635/18 *Commission contre Allemagne* ; C-637/18

"Il convient également de rejeter l'argument de la République italienne selon lequel la directive 2008/50 ne prévoit qu'une obligation de réduction progressive des niveaux de concentration de PM10 et, partant, le dépassement des valeurs limites établies pour les PM10 par cette directive a pour seul effet d'obliger les États membres à adopter un plan relatif à la qualité de l'air." (Para. 78)

"Une telle interprétation laisserait, en outre, la réalisation de l'objectif de protection de la santé humaine, visé à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2008/50, à la seule discrétion des États membres, ce qui est contraire aux intentions du législateur de l'Union, ainsi qu'il ressort de la définition même de la notion de "valeur limite", énoncée au point 75 du présent arrêt, exigeant que le respect soit garanti dans un délai donné et ensuite maintenu." (Para. 80)

"Lorsque [un constat de dépassement des valeurs limites] a, comme en l'espèce, été effectué, et en l'absence de preuve apportée par la République italienne de l'existence de circonstances exceptionnelles dont les conséquences n'auraient pu être évitées en dépit de toutes les mesures prises, il est indifférent que le manquement résulte d'une intention ou d'une négligence de l'État membre responsable, ou de difficultés techniques ou structurelles rencontrées par celui-ci." (Paragraphe 87)

"[U]n article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, les plans relatifs à la qualité de l'air doivent comporter au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A, de cette directive". Les plans de qualité de l'air sont viciés lorsqu'ils " ne contiennent aucune information concernant le délai prescrit pour atteindre les objectifs de qualité de l'air " ou lorsque les informations " ne permettent pas d'établir (...) quel est leur calendrier ou leur impact sur l'amélioration attendue de la qualité de l'air " (paragraphe 141).

"S'agissant de l'argument de la République italienne selon lequel il est indispensable que l'État membre concerné dispose de délais longs afin que les mesures prévues par les différents plans relatifs à la qualité de l'air puissent produire leurs effets, dès lors que la directive 2008/50 ne prévoit pas de calendrier prédéfini à cet égard, il y a lieu de constater que cette considération ne saurait, en tout état de cause, justifier un délai particulièrement long pour mettre fin à un dépassement des valeurs limites, tel que celui envisagé en l'espèce, qui doit être apprécié, en tout état de cause, au regard des références temporelles prévues par la directive 2008/50 pour se conformer à ses obligations [...] et au regard de l'importance des objectifs de protection de la santé humaine et de l'environnement poursuivis par cette directive." (Par. 148)

" Il convient de relever à cet égard que, selon le libellé même de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, l'opportunité des mesures visées dans un plan relatif à la qualité de l'air doit être appréciée au regard de leur capacité à assurer que la période de dépassement soit " maintenue aussi courte que possible ", cette exigence étant plus stricte que celle précédemment applicable en vertu de la directive 96/62, qui se bornait à imposer aux États membres d'adopter des mesures visant à rendre la qualité de l'air conforme aux valeurs limites pour les PM10 " dans un délai raisonnable " (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2017, Commission/Bulgarie, C-488/15, EU :C:2017:267, points 88 à 90)." (Para. 149)

" C'est dans cet esprit que l'article 23 de la directive 2008/50 exige que, lorsqu'un dépassement des valeurs limites pour les PM10 est constaté, une telle situation conduise l'État membre concerné, dans les meilleurs délais, non seulement à adopter mais aussi à mettre en œuvre les mesures appropriées dans un plan relatif à la qualité de l'air, le pouvoir d'appréciation dont

dispose cet État membre en cas de dépassement des valeurs limites étant en conséquence, dans ce contexte, limité par cette exigence. " (Paragraphe 150)

"[L]es difficultés structurelles liées aux implications socio-économiques et budgétaires des investissements de grande ampleur à réaliser, [ne sont] pas, en elles-mêmes, exceptionnelles et [ne sont] pas de nature à exclure la possibilité de fixer des délais plus courts" (Para. 152).

" Si l'article 23, paragraphe 1, ne saurait ainsi exiger, en cas de dépassement des valeurs limites fixées par la directive 2008/50, que les mesures adoptées par un État membre aux fins de la mise en œuvre de ce bilan assurent le respect immédiat de ces valeurs limites pour qu'elles puissent être considérées comme appropriées, il ne s'ensuit pas que, interprété à la lumière de ce principe, l'article 23, paragraphe 1, pourrait constituer un scénario supplémentaire pour une prolongation généralisée, potentiellement indéfinie, du délai de mise en conformité avec ces valeurs qui visent à protéger la santé humaine. " (Par. 154)

Question n° 2

Les articles 6 et 7 et les annexes III et V de la directive sur la qualité de l'air contiennent des dispositions relatives au nombre minimal et à l'emplacement des points de prélèvement pour l'évaluation de la qualité de l'air. En particulier, l'annexe III, section B, prévoit que "(a) *les points de prélèvement destinés à la protection de la santé humaine sont situés de manière à fournir des données sur [...] les secteurs des zones et agglomérations où se produisent les concentrations les plus élevées auxquelles la population est susceptible d'être exposée directement ou indirectement pendant une période significative par rapport à la période de calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites*".

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (première chambre) du 26 juin 2019, *Lies Craeynest et autres contre Brussels Hoofdstedelijk Gewest et Brussels Instituut voor Milieubeheer*, affaire C-723/17, est particulièrement pertinent en ce qui concerne la station de surveillance.

Dans cette affaire, la CJUE a estimé que les règles relatives à l'utilisation et à la localisation des points de prélèvement " *contiennent des obligations claires, précises et inconditionnelles, ce qui signifie qu'elles peuvent être invoquées par des particuliers à l'encontre de l'État* " [point 42].

" *Il s'ensuit que l'objectif même de la directive 2008/50 serait compromis si les points de prélèvement situés dans une zone ou une agglomération donnée n'étaient pas établis conformément aux critères qui y sont fixés* " [Para. 49].

Selon la CJUE, les autorités sont tenues de fonder leurs décisions concernant l'emplacement des stations de surveillance sur des données scientifiques solides et, comme le prévoit l'annexe III, section D, de la directive 2008/50, de préparer une documentation complète comprenant des éléments de preuve à l'appui du choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance. Cette documentation doit être mise à jour régulièrement pour garantir que les critères de sélection restent valables (paragraphe 51).

Si la CJUE a reconnu que le choix de l'emplacement des points d'échantillonnage nécessite des évaluations techniques et complexes, elle a précisé que le pouvoir d'appréciation des autorités nationales compétentes est limité par la finalité et les objectifs poursuivis par la directive (paragraphe 52-53).

En conséquence, la CJUE a estimé que les citoyens peuvent contester l'adéquation des réseaux de surveillance et que les tribunaux nationaux ont le pouvoir de vérifier si les points d'échantillonnage ont été établis conformément aux critères fixés par la directive. Elle a également précisé que les juridictions nationales ont le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard de l'autorité nationale compétente en vue de garantir que ces points de prélèvement sont implantés conformément à ces critères (paragraphe 56).

C. Remèdes

L'article 19, paragraphe 1, du TUE impose aux États membres de "prévoir des voies de recours suffisantes pour assurer une protection juridique effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union". L'article 19, paragraphe 1, du TUE a été introduit par le traité de Lisbonne et consacre le principe général de la protection juridique effective dans le droit primaire de l'UE, lui conférant ainsi un statut constitutionnel. La protection juridique effective découle de l'obligation, prévue à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, de prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant des traités.

Des recours effectifs sont également requis par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et, en matière d'environnement, par l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus. Ce droit est également protégé par la Convention européenne des droits de l'homme (articles 6 et 13).

Il y a eu plusieurs affaires de renvoi préjudiciel dans le domaine de la directive sur la qualité de l'air dans lesquelles la CJUE a clarifié l'application de ces principes du traité dans le domaine des règles relatives à la qualité de l'air.

- Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 19 novembre 2014, *The Queen, sur la requête de : ClientEarth contre The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, affaire C-404/13.

"[D]ans le cas où un État membre ne s'est pas conformé aux exigences de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 [...], il appartient à la juridiction nationale compétente, si elle est saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle qu'une ordonnance dans les termes appropriés, afin que celle-ci établisse le plan exigé par la directive dans les conditions prévues par celle-ci" (point 58).

- Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 juin 2019, *Lies Craeynest e.a. / Brussels Hoofdstedelijk Gewest et Brussels Instituut voor Milieubeheer*, affaire C-723/17

" À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, en l'absence de réglementation de l'Union, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de fixer les modalités procédurales des actions visant à sauvegarder les droits que les particuliers tirent du droit de l'Union, tels que la directive 2008/50. Toutefois, les modalités prévues ne doivent pas être moins favorables que celles régissant des situations internes similaires (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 2015, *East Sussex County Council*, C71/14-, EU:C:2015:656, point 52, et du 22 février 2018, *INEOS Köln*, C572/16-, EU:C:2018:100, point 42). S'agissant de ce dernier principe, il convient de rappeler que le droit à un recours effectif et à un procès équitable est consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective (voir, en ce sens, arrêts du 26 juillet 2017, *Sacko*, C348/16-,

EU:C:2017:591, point 31, et du 27 septembre 2017, Puškár, C73/16-, EU:C:2017:725, point 59)." (Para. 54)

- Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe eV/Freistaat Bayern*, affaire C-752/18

"[I]l convient de relever, en premier lieu, qu'en l'absence d'harmonisation des mécanismes nationaux d'exécution, les modalités de leur mise en œuvre sont régies par l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers. Néanmoins, les moyens de mise en œuvre doivent répondre à deux conditions, à savoir qu'ils ne soient pas moins favorables que ceux qui régissent des actions internes similaires (principe d'équivalence) et qu'ils ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité)" (Para. 33)

"[L]orsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, ils sont tenus de veiller au respect du droit à un recours effectif consacré par l'article 47, premier alinéa, de la Charte (arrêt du 29 juillet 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, point 69), disposition qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective. Dans le cas d'actions visant à assurer le respect du droit de l'environnement, notamment à l'initiative d'associations de protection de l'environnement comme dans l'affaire au principal, ce droit à un recours effectif est également consacré par l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus." (Para. 34)

" Le droit à un recours effectif est d'autant plus important que, dans le domaine couvert par la directive 2008/50, la non-adoption des mesures requises par cette directive mettrait en danger la santé humaine " (Para.38).

"[A]fin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'environnement de l'UE, il appartient à la juridiction nationale d'interpréter son droit national d'une manière qui, dans toute la mesure du possible, soit compatible à la fois avec les objectifs fixés à l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la convention d'Aarhus et avec l'objectif d'une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'UE" (paragraphe 39)

" À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'elle n'est pas en mesure d'interpréter le droit national conformément aux exigences du droit de l'Union, la juridiction nationale, saisie d'une affaire relevant de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation de laisser inappliquée toute disposition du droit national contraire à une disposition du droit de l'Union ayant un effet direct dans l'affaire pendante devant elle " (paragraphe 42)