

# Quel est le rôle d'un juge national dans les litiges relatifs à la qualité de l'air ?

## Référence préliminaire

*Estelle Brosset  
Professeure, Chaire Jean Monnet  
Directrice adjointe du Centre d'Études et de Recherches internationales et  
communautaires  
Faculté de Droit  
Aix Marseille Université*

1

## 1- Éléments de contexte général

- **Les juridictions nationales, juridictions de droit commun**

- Le juge national est le « *juge communautaire de droit commun* »

(*TPICE, 10 juill. 1990, aff. T-51/89, Tetra Pak c/ Commission*)

- Les juridictions des États membres ne doivent pas être privées de leur mission de mise en œuvre du droit de l'Union « *en tant que juges de "droit commun" de l'ordre juridique de l'Union* »

(*CJUE, 8 mars 2011, avis 1/09*)

- **Article 19-1 TUE**

« *Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union* ».

2

- **Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale**

- Il « appartient à l'ordre juridique interne de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables tirés du droit communautaire »

(CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76)

(CJCE, 13 mars 2007, aff. C-432/05, *Unibet*)

-Article 291 §1 TFUE :

« Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union ».

3

- **Le principe de protection juridictionnelle effective**

**- Article 4 TUE**

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

**- L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux**

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

4

- **CJCE, 16 décembre 1976, Rewe, aff. 33/76**

**LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE  
EFFECTIVE EN EUROPE OU L'HISTOIRE  
D'UNE PROCESSION D'ECHTERNACH**

PAR

Louise FROMONT\* et Arnaud VAN WAEYENBERGE\*\*

- Le principe d'équivalence :

Les modalités procédurales doivent s'appliquer indifféremment aux recours fondés sur une violation du droit de l'Union et aux recours fondés sur la méconnaissance du droit national ayant un objet et une cause semblables

- Le principe d'effectivité :

Les modalités procédurales ne doivent pas rendre « *en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union* ».

5

- **Le renvoi préjudiciel**

**Article 267 TFUE**

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.



La procédure de renvoi préjudiciel « *constitue la clef de vôte du système juridictionnel institué par les traités* » et « *instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres ayant pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union* »

(Avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH) du 18 décembre 2014, pt 176).

6

## Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles

JO C 380 du 8.11.2019, p. 1–9

Outre le texte même des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, *la demande de décision préjudicielle doit contenir*:

- un exposé sommaire de l'objet du litige au principal, ainsi que des faits pertinents tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions préjudicielles sont fondées,
- la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ainsi que
- l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, et le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

3. La demande de décision préjudicielle doit être datée et signée, puis transmise au greffe de la Cour, par voie électronique ou postale (Greffe de la Cour de justice, Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Luxembourg). Pour des raisons liées, notamment, à la nécessité d'assurer un traitement rapide de l'affaire et une communication optimale avec la juridiction qui la saisit, la Cour recommande l'utilisation, par cette dernière, de l'application e-Curia. Les modalités d'accès à cette application, permettant le dépôt et la signification d'actes de procédure par voie électronique, ainsi que les conditions d'utilisation de cette application peuvent être consultées sur le site Internet de l'institution ([https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_78957/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_78957/fr/)). En vue de faciliter le traitement des demandes de décision préjudicielle par la Cour et, en particulier, leur traduction dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, les juridictions nationales sont invitées, en sus de l'envoi de la version originale de la demande de décision préjudicielle par e-Curia, à faire parvenir une version éditable (logiciel de traitement de texte tel que «Word», «OpenOffice» ou «LibreOffice») de

7

### • Un renvoi incident

- À l'initiative exclusive des juridictions nationales, que les parties au litige au principal aient ou non exprimé le souhait d'une saisine de la Cour.
- La qualité de juridiction : une notion autonome du droit de l'Union.
- Sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union et non sur l'interprétation des règles du droit national ou sur des questions de fait soulevées dans le cadre du litige au principal.
- C'est à la juridiction de renvoi qu'il revient d'en tirer les conséquences concrètes, en laissant au besoin inappliquée la règle nationale jugée incompatible avec le droit de l'Union.

8

- **La question de l'obligation du renvoi**

- Article 267 TFUE, troisième phrase
- « *Lorsqu'une question est soulevée dans le cadre d'une affaire pendante devant une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est néanmoins tenue de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle* ».



Presse et  
Information

Cour de justice de l'Union européenne  
**COMMUNIQUÉ DE PRESSE n° 144/18**  
Luxembourg, le 4 octobre 2018

Arrêt dans l'affaire C-416/17  
Commission/France

**Le Conseil d'État aurait dû saisir la Cour d'une question préjudicielle en interprétation du droit de l'Union, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte l'imposition subie par une filiale non-résidente sur les bénéfices sous-jacents à des dividendes redistribués par une société non-résidente**

9



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne  
**COMMUNIQUE DE PRESSE n° 175/21**  
Luxembourg, le 6 octobre 2021

Arrêt dans l'affaire C-561/19  
Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi

**La Cour précise sa jurisprudence « Cilfit » concernant les situations dans lesquelles les juridictions nationales statuant en dernier ressort ne sont pas soumises à l'obligation de renvoi préjudiciel**

*Dès lors qu'une telle juridiction considère qu'elle peut s'abstenir de déférer à cette obligation, les motifs de sa décision doivent faire apparaître l'existence de l'une des trois situations qui lui permettent de le faire*

- Aucune obligation de renvoi pour les juridictions statuant en dernier ressort
- 1/ si la question est matériellement identique à une question ayant déjà fait l'objet d'une décision
- 2/ ou si l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.
- Si le juge national estime qu'un acte de l'Union n'est pas valide, il ne peut constater lui-même l'invalidité et est tenu de renvoyer à la Cour seule compétente en la matière.

10

## 2- Spécificités pour le domaine environnemental

### - L'accès aux juridictions nationales

#### Directive 2008/50/CE

##### Article 30

##### Sanctions

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions nationales adoptées en application de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

11

- **Convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement** du 25 juin 1998 approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370 du 17 février 2005.



#### ARTICLE 9

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

12

CJUE, 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, Affaire C-240/09, pt 51

« Il appartient aux juges nationaux d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel (...) afin de permettre à une organisation de défense de l'environnement (...) de contester en justice devant une juridiction »

CJUE, 20 décembre 2017, *Protect Natur*, C-664/15, pt 47.

« Il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci protègent des intérêts collectifs (...) »

13

18.8.2017	FR	Journal officiel de l'Union européenne	C 275/1
<p>IV (Informations)</p> <p>INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE</p> <p><b>Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement</b></p> <p>(2017/C 275/01)</p>			<p>CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ATHANASIOS RANTOS présentées le 3 mars 2022 (1)</p> <p>Affaire C-873/19</p> <p>Deutsche Umwelthilfe eV contre Bundesrepublik Deutschland, en présence de Volkswagen AG</p>
<p>1) L'article 9, paragraphe 3, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, lu conjointement avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'une association de protection de l'environnement agréée, habilitée à ester en justice en vertu du droit national, doit pouvoir contester devant une juridiction nationale une décision administrative accordant une réception CE par type de véhicules susceptible d'être contraire à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, disposition qui interdit, sauf exception, l'utilisation de dispositifs d'invalidation réduisant l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions.</p>			

14

## - Les obligations du juge national en matière de qualité de l'air

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

19 novembre 2014 (\*)

«Renvoi préjudiciel – Environnement – Qualité de l'air – Directive 2008/50/CE – Valeurs limites pour le dioxyde d'azote – Obligation de demander le report du délai fixé en présentant un plan relatif à la qualité de l'air – Sanctions»

Il en résulte que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites (...) 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 l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, lorsqu'un État membre n'a pas assuré le respect des exigences résultant de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, (...).

15

## • Conseil d'Etat, 12 juillet 2017, Les Amis de la Terre

- L'État n'a pas respecté les valeurs limites de concentration dans l'air de particules fines et de dioxyde d'azote fixées par la directive 2008/50/CE
- Annulation des refus implicites d'adoption de plans relatifs à la qualité de l'air propres à remédier à un tel dépassement
- Injonction à l'État d'élaborer de tels plans, exigés par ladite directive, pour chacune des zones concernées par le dépassement et de les communiquer à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.

16

- **Second arrêt, le 10 juillet 2020**

- Le Conseil d'Etat a constaté que les valeurs limites de pollution avaient été encore dépassées dans certaines zones en 2019, notamment à Fort-de-France et Paris
- Il a prononcé à l'encontre de l'Etat, s'il ne justifie pas dans les six mois, avoir exécuté sa décision de 2017, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre

Aussi, juge le Conseil d'Etat, « 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 ».

17

- **Sur cette astreinte, le Conseil d'Etat a rendu sa décision le 4 août 2021**

- Les seuils limites sont toujours dépassés dans plusieurs zones.
- Le Conseil d'Etat condamne ainsi l'Etat au paiement de l'astreinte pour le 1<sup>er</sup> semestre (11 janvier - 11 juillet 2021).

PLANÈTE • POLLUTIONS

Sélections



Parta

## Pollution de l'air : l'Etat condamné à payer une astreinte record de 10 millions d'euros

Dans une décision « historique », le Conseil d'Etat sanctionne le gouvernement pour son incapacité à ramener les niveaux de pollution en dessous des normes sanitaires.

Par Stéphane Mandard

18

- **CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE M<sup>ME</sup> JULIANE KOKOTT du 5 mai 2022, Affaire C-61/21, JP contre Ministre de la Transition écologique, Premier ministre**
- Les particuliers peuvent-ils engager la responsabilité de l'Etat et solliciter une indemnisation pour des préjudices de santé résultant de la dégradation de l'air et du non-respect des valeurs limites de la directive ?
- « Un dépassement des valeurs limites en matière de qualité de l'air ambiant constitue (...) une violation caractérisée du droit de l'Union susceptible d'ouvrir des droits à réparation ».
- Une violation peut être suffisamment caractérisée si le plan relatif à la qualité de l'air ne prévoit pas de moyen adéquat permettant que la durée prévue du dépassement soit « la plus courte possible ».
- C'est aux juridictions nationales qu'il appartient dans l'affaire au principal de procéder à l'examen de ces exigences ; il leur appartient aussi de vérifier si le préjudice allégué découle de manière suffisamment directe de la violation du droit de l'Union par l'État membre

19



Je vous remercie pour votre attention

Pour toutes questions supplémentaires

***estelle.brosset@univ-amu.fr***

20