



**UCLouvain**  
SAINT-LOUIS BRUXELLES



**CEDRE**  
DROIT  
ENVIRONNEMENT  
PATRIMOINE

# L'adoption d'un plan au sens de l'article 23 de la directive CAFE

Prof. Dr. Delphine Misonne  
Université Saint-Louis Bruxelles  
FNRS Research Associate  
delphine.misonne@usaintlouis.be

Misonne D - 2022

1

## Article 23

- 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**.

Misonne D - 2022

2

## Plans normaux (art.23)

- Art. 23. (...) 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.**
  - Lorsque des plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés ou mis en œuvre pour plusieurs polluants, les États membres élaborent et mettent en œuvre, s'il y a lieu, des **plans intégrés relatifs à la qualité de l'air couvrant tous les polluants concernés.**
  - 2. Les États membres assurent, dans la mesure du possible, la cohérence avec les autres plans requis au titre des directives 2001/80/CE, 2001/81/CE et 2002/49/CE en vue de la réalisation des objectifs environnementaux pertinents.
  - Annexe XV:
- Notamment:
- Le descriptif des mesures
  - Le calendrier
  - L'estimation de l'amélioration escomptée et du délai prévu pour la réalisation des objectifs

Misonne D - 2022

3

## Plans « pics » (art.24)

- Article 24
- **Plans d'action à court terme**
- 1. Lorsqu'il existe un risque, dans une zone ou agglomération donnée, que le niveau de polluants dépasse un ou plusieurs seuils d'alerte indiqués à l'annexe XII, les États membres établissent des plans d'action **indiquant les mesures à prendre à court terme pour réduire le risque ou limiter la durée de celui-ci.** Lorsque le risque concerne une ou plusieurs des valeurs limites ou des valeurs cibles indiquées aux annexes VII, XI et XIV, les États membres peuvent, le cas échéant, établir des plans d'action à court terme.
- Néanmoins, lorsqu'il y a un risque de dépassement du seuil d'alerte fixé pour l'ozone à l'annexe XII, section B, les États membres n'établissent ces plans d'action à court terme que dans le cas où ils estiment qu'il existe un potentiel significatif de réduction du risque, de la durée ou de la gravité d'un dépassement, en tenant compte des conditions géographiques, météorologiques et économiques qui prévalent sur le plan national. Lorsqu'ils établissent un tel plan d'action à court terme, les États membres tiennent compte de la décision 2004/279/CE.
- 2. **Les plans d'action à court terme visés au paragraphe 1 peuvent, selon le cas, prévoir des mesures efficaces visant à contrôler et, si nécessaire, à suspendre les activités qui contribuent au risque de dépassement des valeurs limites, des valeurs cibles ou du seuil d'alerte.** Ces plans d'action peuvent comprendre des mesures ayant trait à la circulation des véhicules à moteurs, aux travaux de construction, aux navires à quai et au fonctionnement d'installations industrielles ou à l'utilisation de produits industriels et au chauffage domestique. Ces plans d'action peuvent également envisager des actions plus spécifiques visant à protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants.

Misonne D - 2022

4

## Quelques questions

- l'adoption même d'un tel plan peut-il être requis par un citoyen ? Pourquoi ?
- quand peut-on considérer que le contenu d'un plan est conforme au contenu de la directive ?
- comment s'apprécie cette notion de 'période la plus courte possible' ?

@Misonne 2022

5



Misonne D - 2022

6

# 1. Le plan, l'affaire des pouvoirs publics?

CJUE, C-237/07, **Janeczek**, 2008 - QP - sans conclusions AG.

Dir.96/62 (pas le même texte que 2008/50)

- Plans = affaire des pouvoirs publics uniquement? Non
- §§37-39 + 42: santé publique - Un particulier doit pouvoir obtenir des autorités compétentes **qu'un plan d'action soit établi lorsqu'un risque de dépassement existe**
- Mais....devra se satisfaire d'un plan de nature à permettre une amélioration progressive de la situation. **Un plan « apte à »**, « compte tenu de l'ensemble des intérêts en présence »

Fondé sur CJUE, C-361/88, TA luft, 1991 (et al.). Qualité air anhydride sulfureux - Le dépassement des valeurs pourrait mettre en danger **la santé**. Les personnes doivent être en mesure de faire valoir leurs droits. Donc: ces valeurs limites doivent être fixées dans un texte dont le caractère contraignant est incontestable ( pas uniquement dans des circulaires techniques

@Misonne 2021

7

# 2. Le respect des valeurs limites = quel type d'obligation? = résultat

- **QP** CJUE, C-404/13, 19 novembre 2014 – Client Earth c. UK

- §30: il convient de souligner que si, pour ce qui concerne l'anhydride sulfureux, le PM<sub>10</sub>, le plomb et le monoxyde de carbone, **l'article 13**, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/50 prévoit que les États membres «veillent» à ce que les niveaux des valeurs limites ne soient pas dépassés, **le deuxième alinéa de cette disposition indique que, pour ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, ces valeurs limites «ne peuvent pas être dépassées» après l'échéance fixée, ce qui correspond à une obligation de résultat.**
- §31. Par conséquent, les États membres **doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer.**

@Misonne 2021

8

### 3. L'adoption d'un plan ne suffit pas + rôle du juge

CJUE, C-404/13, 19 novembre 2014, ClientEarth

§42 -**Cependant**, l'analyse selon laquelle un État membre aurait, dans des circonstances telles que celles au principal, entièrement satisfait aux obligations qui résultent de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 du seul fait qu'un tel plan aurait été établi, ne saurait être retenue. §49- **L'établissement d'un plan ne suffit pas, à lui seul, de considérer que l'EM satisfait aux obligations de la directive.**

- Un plan, mais pas n'importe quel plan - §57: un **plan qui garantisse que la période de dépassement soit la plus courte possible**
- §58: **à la juridiction nationale** de prendre toute mesure nécessaire pour que plan soit établi. — **même une injonction**

@Misonne 2021

9

### 4. La « période de dépassement la plus courte possible » = apprécié au cas par cas

- C-488/15, Commission c. Bulgarie, 5 avril 2017 §107 **Dès lors, le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites applicables aux concentrations de PM<sub>10</sub> ne suffit pas, à lui seul, à considérer que cet État membre a manqué aux obligations prévues à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.**
- 108 Dans ces conditions, il convient de vérifier, par une analyse au cas par cas, **si les plans établis par l'État membre concerné** sont en conformité avec cette disposition.
- 109 À cet égard, il résulte de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 que, si les États 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 (arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, point 57).**
- 114: **la plus courte possible = mettre à exécution des mesures appropriées, le plus rapidement possible.**
- C-336/16, Commission c. Pologne, 22 février 2018 : 10 à 14 ans (!!). Pas de justification qui rende d'aussi longs délais acceptables

@Misonne 2021

10

## 5. Commission c. Italie, CJUE C-644/18, 10 novembre 2020, Grande Chambre

- **La République italienne a, en vertu de l'article 16, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, demandé que la Cour siège en grande chambre.**
- S'agissant de l'argument avancé par la République italienne selon lequel il est indispensable, pour l'État membre concerné, de disposer de délais longs pour que les mesures prévues dans les différents plans relatifs à la qualité de l'air puissent produire leurs effets, la directive 2008/50 ne prévoyant pas de calendrier prédéfini à cet égard, **il convient de constater que cette considération ne saurait, en toute hypothèse, justifier un délai particulièrement long pour mettre un terme à un dépassement des valeurs limites ( 8 ans).**
- 2008/50: garantir que la période de dépassement soit « la plus courte possible », cette exigence étant plus stricte que celle applicable sous l'empire de la directive 96/62 qui se limitait à exiger des États membres qu'ils adoptent, « dans un délai raisonnable »
- l'article 23 de la directive 2008/50 impose que, lorsqu'un dépassement des valeurs limites fixées pour les PM10 a été constaté, une telle situation devrait conduire **le plus rapidement possible** l'État membre concerné non seulement à adopter, mais aussi à mettre en exécution des mesures appropriées dans un plan relatif à la qualité de l'air, la marge de manoeuvre dont dispose cet État membre en cas de dépassement de ces valeurs limites étant donc, dans ce contexte, limitée par cette exigence.
- **Le législateur de l'Union a fixé les valeurs limites prévues par celle-ci afin de protéger la santé humaine et l'environnement, tout en tenant pleinement compte du fait que les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités et que les politiques diverses, tant nationales que celles de l'Union, peuvent avoir une incidence à cet égard.**

@Misonne 2021

11

## Valeur limite - Résultat

- La Cour a ainsi déjà à maintes reprises souligné que **le fait de dépasser les valeurs limites fixées pour les PM10 dans l'air ambiant suffit en lui-même pour pouvoir constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci**
- **Ainsi qu'il ressort de la définition même de la « valeur limite », figurant à l'article 2, point 5, de la directive 2008/50, celle-ci doit, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine et/ou l'environnement dans son ensemble, être atteinte dans un délai donné et ne pas être dépassée une fois atteinte.** Or, s'agissant du présent recours, la République italienne aurait dû respecter les valeurs limites fixées à ces dispositions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- Il y a lieu de rejeter également l'argument avancé par la République italienne selon lequel la directive 2008/50 ne prévoirait qu'une obligation de réduction progressive des niveaux de concentration de PM10, et, partant, le dépassement des valeurs limites fixées pour les PM10 par cette même directive aurait pour seul effet d'obliger les États membres à adopter un plan relatif à la qualité de l'air. ... **Les États membres sont tenus d'atteindre le résultat visé à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50 et à l'annexe XI de celle-ci, à savoir le non-dépassement des valeurs limites fixées par ces dispositions.**

Misonne D - USaintLouis2021

12

## La valeur limite intègre déjà une balance des intérêts

- S'agissant de l'argument avancé par la République italienne selon lequel il est indispensable, pour l'État membre concerné, de disposer de délais longs pour que les mesures prévues dans les différents plans relatifs à la qualité de l'air puissent produire leurs effets, la directive 2008/50 ne prévoyant pas de calendrier prédéfini à cet égard, il convient de constater que **cette considération ne saurait, en toute hypothèse, justifier un délai particulièrement long pour mettre un terme à un dépassement des valeurs limites ( 8 ans).**
- **2008/50: garantir que la période de dépassement soit « la plus courte possible », cette exigence étant plus stricte que celle applicable sous l'empire de la directive 96/62 qui se limitait à exiger des États membres qu'ils adoptent, « dans un délai raisonnable »**
- l'article 23 de la directive 2008/50 impose que, lorsqu'un dépassement des valeurs limites fixées pour les PM10 a été constaté, une telle situation devrait **conduire le plus rapidement possible l'État membre concerné non seulement à adopter, mais aussi à mettre en exécution des mesures appropriées dans un plan relatif à la qualité de l'air, la marge de manoeuvre dont dispose cet État membre en cas de dépassement de ces valeurs limites étant donc, dans ce contexte, limitée par cette exigence.**
- **Le législateur de l'Union a fixé les valeurs limites prévues par celle-ci afin de protéger la santé humaine et l'environnement, tout en tenant pleinement compte du fait que les polluants atmosphériques sont produits par de multiples sources et activités et que les politiques diverses, tant nationales que celles de l'Union, peuvent avoir une incidence à cet égard. = tient déjà compte d'une nécessité d'équilibrer les intérêts en présence.**

Misonne D - USaintLouis2021

13

## Chacun sa responsabilité

- Manque de cohérence? N'a pas toutes les cartes en mains?
- **« la réglementation de l'Union applicable à la réception par type des véhicules à moteur ne saurait exonérer les États membres de leur obligation de respecter les valeurs limites fixées par la directive 2008/50 sur la base des connaissances scientifiques et de l'expérience des États membres de manière à refléter le niveau jugé approprié par l'Union et par les États membres aux fins d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs des polluants de l'air sur la santé humaine et l'environnement dans son ensemble »**

Misonne D - USaintLouis2021

14

# Lien à la multiplication des zones de basses émissions

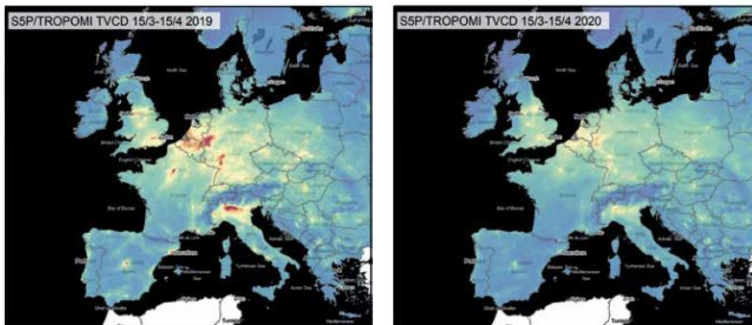


Federal Administrative Court in Leipzig, February 2018

@Misonne 2021

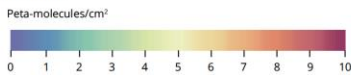
15

Map 2.1 Average NO<sub>2</sub> pollution level (tropospheric vertical column) from Sentinel-5P/TROPOMI for the period 15 March to 15 April 2019 (left panel) and for the same period in 2020 (right panel)



Reference data: © NILU - Norwegian Institute for Air Research. Contains modified Copernicus Sentinel data (2020), processed by NILU. Basemap © OpenStreetMap contributors and map tiles by Stamen Design, under CC BY 3.0.

Average NO<sub>2</sub> pollution level (tropospheric vertical column) for 15 March - 15 April 2019 (left panel) and for the same period in 2020 (right panel)



@Misonne 2021

EEA, 2020

16



## 6. La nécessité d'un plan dépend de l'identification de situations de dépassement des VL

- CJUE, aff. C-723/17, [Craeynest](#) – 2019
- « il appartient à **une juridiction nationale**, saisie d'une demande présentée à cet effet par des particuliers directement concernés par le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, de **vérifier si les points de prélèvement situés dans une zone donnée ont été installés conformément aux critères** prévus à l'annexe III, section B, point 1, sous a), de ladite directive et, si tel n'est pas le cas, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle, si elle est prévue par le droit national, une **injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères** ».

@Misonne 2021

17

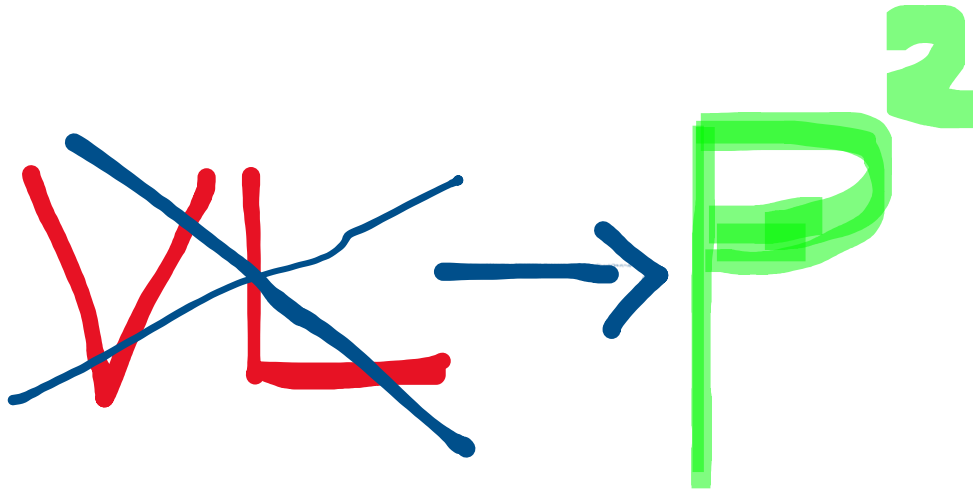
## Craeynest – C-723/17

- « pour constater le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, **il suffit qu'un niveau de pollution supérieur à cette valeur soit mesuré à un point de prélèvement isolé** ».
- En cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, l'État membre concerné est tenu d'établir, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de ladite directive, **un plan relatif à la qualité de l'air qui réponde à certaines exigences**.
- **L'objet même de la directive 2008/50 serait compromis si les points de prélèvement situés dans une zone ou une agglomération donnée n'étaient pas installés conformément aux critères qu'elle prévoit**. Ce risque peut également se matérialiser si, dans les limites de la marge d'appréciation que leur confère la directive 2008/50, les autorités nationales compétentes ne cherchent pas à assurer l'effectivité de celle-ci. (...) **il incombe aux autorités nationales compétentes de choisir l'emplacement des points de prélèvement de manière à minimiser le risque de voir les dépassements de valeurs limites passer inaperçus**.

@Misonne 2021

18

## Articulation



Misonne D - 2022

19

## 7. C-752/12 – 19 décembre 2019 – Grande Chambre - Deutsche Umwelthilfe eV Bavière

- **Droits fondamentaux**
- **Protection juridictionnelle effective**

« Par sa question, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances caractérisées par **un refus persistant d'une autorité nationale de se conformer à une décision de justice lui enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant dudit droit, notamment de la directive 2008/50**, celui-ci habilite voire oblige la juridiction nationale compétente à prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité Publique ». !!!

@Misonne 2021

20

## Droit à un recours effectif + droits fondamentaux

- §38. **Le droit à un recours effectif est d'autant plus important que, dans le domaine couvert par la directive 2008/50, le défaut de prendre les mesures exigées par celle-ci mettrait en danger la santé des personnes** (voir, par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, point 38).
- « dans des **circonstances caractérisées par un refus persistant d'une autorité nationale** de se conformer à une décision de justice lui enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant dudit droit, notamment de la **directive 2008/50**, il **incombe à la juridiction nationale compétente** de prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique **lorsque, dans les dispositions du droit interne, il existe une base légale pour l'adoption d'une telle contrainte qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application** et pour autant que la limitation qui serait apportée au droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la Charte, du fait d'un tel prononcé **respecte les autres conditions posées à cet égard à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. En revanche, en l'absence d'une telle base légale dans le droit interne, le droit de l'Union n'habilite pas cette juridiction à avoir recours à une telle mesure** ».

@Misonne 2021

21



@Misonne 2022

22

## Donc, art.23

- 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 ( DOIVENT ADOPTER) des plans** relatifs à la qualité de l'air soient établis **pour cette zone ou agglomération ( QUI CONTIENNENT CERTAINES INFOS PRÉCISES ET SONT APTES A RÉDUIRE LA SITUATION DE DÉPASSEMENT) 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 ( = LE PLUS VITE POSSIBLE, AU CAS PAR CAS)**. Ils **peuvent** comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de **population sensibles, notamment les enfants ( ??)**.

Misonne D - 2022

23

Le contenu des plans ?  
 Quelle incidence sur les projets? (concerne aussi l'agriculture et les grandes installations industrielles)



24

Merci pour votre attention

delphine.misonne@usaintlouis.be



 **UCLouvain**  
SAINT-LOUIS BRUXELLES



**CEDRE**  
DROIT  
ENVIRONNEMENT  
PATRIMOINE