
**Etude de cas sur le contrôle
judiciaire et les voies de recours
efficaces**

La directive sur la qualité de l'air

Estelle Brosset

Professeure, Chaire Jean Monnet

*Directrice adjointe du Centre d'Études et de
Recherches internationales et communautaires*

Faculté de Droit

Aix Marseille Université



Question 1

Le raisonnement a pour point de départ celle de la nature des obligations prévues aux articles 13 et 23 de la directive.

- Et pour cause, s'il est posé une obligation de non dépassement stricte (avec une valeur limite dans l'annexe), la directive envisage précisément l'obligation l'hypothèse d'un « dépassement » (et des obligations en ce cas) ce qui peut faire naître des discussions.
- Dans sa jurisprudence, la Cour a déjà réglé cette question.
- L'obligation fixée à l'article 13 (celle du non-dépassement de valeurs limites) doit être considérée comme constitutive d'une véritable obligation de résultat et non pas simplement de comportement.
- Le fait qu'un État membre dépasse les valeurs limites ne suffit pas, à lui seul, pour considérer que cet État membre a manqué aux obligations prévues par la directive. Le manquement n'est constitué qu'à défaut d'adoption, en ce cas, d'un plan relatif à la qualité de l'air tel que prévu par l'article 23.
- La marge d'appréciation dont bénéficient les États dans l'établissement d'un tel plan (et dans la détermination des mesures à adopter, « sur la base du principe de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence ») est limitée car « la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible ».



1980000 / 04/07/2017
CE, 12 juillet 2017,
Association Les Amis de la
Terre France

= En conclusion, du fait de ces obligations, il ne fait aucune doute que les personnes physiques ou morales directement concernées par le dépassement des valeurs limites peuvent invoquer la directive en vue d'obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'établissement d'un plan relatif à la qualité de l'air, mais, elle a aussi et surtout précisé les obligations du juge national en ce cas.

Question 2

- **Le raisonnement doit commencer par un rappel de l'autonomie procédurale des États membres.**

En l'absence de réglementation du droit de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union.

(En matière de qualité de l'air, voir l'arrêt *Craeynest e.a.* (Arrêt du 26 juin 2019 (C-723/17), point 56) : les mesures nécessaires qui doivent être prises par le juge national pour assurer le respect des obligations imposées par la directive 2008/50 se limitent, en principe, à celles prévues par le droit national

- **Cette autonomie procédurale s'exerce cependant sous réserve du respect du principe d'équivalence et du principe d'effectivité.**

Le principe d'équivalence n'est pas en cause dans la présente affaire. Le principe d'effectivité l'est en revanche.

Au titre de ce principe, la juge national a l'obligation de prendre, toute mesure nécessaire, telle une injonction (si elle est prévue par le droit national), afin que l'autorité compétente établisse ce plan dans les conditions prévues par la directive (CJUE, 25 juillet 2008, *Janecek*, aff. C-237/07 ; CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, aff.C-404/13 ; CJUE, 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, aff. C-723/17).

L'imposition d'une astreinte est également possible

DÉCISION | 10 JUILLET 2020

Conseil d'État, 10 juillet
2020, Pollution de l'air

Il lui incombe même, selon la Cour, de prononcer une mesure privative de liberté (mesure de contrainte par corps) contre des titulaires de l'autorité publique lorsque, dans les dispositions du droit interne, il existe une base légale pour l'adoption d'une telle contrainte, y compris si cette contrainte, dans l'ordre juridique national concerné, n'est pas prévue à l'égard de telles personnes

CJUE, 19 décembre 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18

Question 3

- L'exigence, inscrite à l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE, que 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,
- Le principe de mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, énoncé, entre autres, à l'article 291 TFUE
- Le droit à un recours effectif, garanti à l'article 47, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- L'obligation des États membres d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, imposée à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE,
- L'article 9-4 de la Convention d'Aarhus.

Les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.

Une ONG ne peut pas porter un recours en manquement (art. 258/260 TFUE), seulement, la Commission et les États. Avec un tel requérant, le recours est possible et a eu lieu

Face à l'urgence de la situation, l'annonce de la Commission européenne, le 30 octobre dernier, de traduire la France devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect des valeurs limites de PM¹⁰ fixées dans la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008 L 152, p. 1) ne pouvait que retenir l'attention. Elle fait suite à la constatation par la Commission d'un non-respect, pour les PM¹⁰, des valeurs limites de la directive dans deux zones, les zones de Paris et de la Martinique.

Cette « traduction » intervient dans un contexte d'ores et déjà chargé. D'abord, dans un précédent arrêt, rendu il y a un an presque jour pour jour, la Cour avait déjà épinglé la France pour manquement aux obligations issues des mêmes articles de la même directive du fait d'un dépassement systématique et persistant de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) depuis le 1er janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air française (CJUE, 24 octobre 2019, *Commission européenne c/ République française*, aff. C-636-18) (E. Truilhé, La France condamnée pour non-respect de la directive qualité de l'air ambiant, *Recueil Dalloz* 2019 p. 2240). Par ailleurs, de nombreuses procédures sont en cours et des condamnations en manquement sont déjà intervenues, à l'encontre du Royaume-Uni, de l'Italie, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Roumanie ou encore de la Pologne. S'agissant spécifiquement de la pollution par le PM¹⁰, on peut dénombrer déjà six arrêts, les derniers contre la Bulgarie, le 5 avril 2017, la Pologne, le 22 février 2018, la Roumanie le 30 avril 2020 et très récemment l'Italie le 10 novembre dernier (aff. C-644/18).