

Accès à la justice au sein de l'UE dans les affaires portant sur la qualité de l'eau (2ème partie)

M. Clément

Président de chambre au Tribunal administratif de Lyon

Membre de l'Autorité environnementale (CGEDD)

Vice-président du Comité d'application de la Convention d'Aarhus (ONU – UNECE)



1

2ème partie

- Voies de recours adéquates et efficaces : principes fondamentaux et jurisprudence de la CJUE
- Niveau de contrôle juridictionnel sur la teneur des plans relatifs à la qualité de l'air

2

Affaires jointes C-177/19 P to C-179/19 P - Allemagne - Ville de Paris et autres v Commission

- La Ville de Paris (T-339/16), la ville de Brussels (T-352/16) et la municipalité de Madrid (T-391/16) engagent une action en annulation du Règlement (EU) 2016/646.
- Elles soutiennent que la Commission ne peut pas adopter des valeurs pour les émissions de NOx au-dessus des limites fixées par la norme Euro 6 (Règlement (CE) 715/2007)
- En 2018, la tribunal annule en partie le Règlement.
- En 2021, la CJEU soutient que les villes ne sont pas "individuellement concernées" et donc annule le jugement du Tribunal.

3

Directive 2011/92/UE article 11

1. Les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1er, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a), du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficiaires de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du paragraphe 1, point b), du présent article.

4. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.

4

Directive 2010/75/CE article 25

1. Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant de l'article 24 dès lors qu'une des conditions suivantes est remplie:

- a) ils ont un intérêt suffisant pour agir;
- b) ils font valoir une atteinte à un droit, lorsque les dispositions de procédure administrative d'un État membre imposent une telle condition.

2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice.

À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale œuvrant pour la protection de l'environnement et répondant aux exigences de la législation nationale est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a).

De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du paragraphe 1, point b).

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 n'excluent pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affectent en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Les États membres veillent à ce qu'une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel soit mise à la disposition du public.

5

Directive 2004/35/CE article 13

1. Les personnes visées à l'article 12, paragraphe 1, peuvent engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive.

2. La présente directive ne porte atteinte ni aux dispositions nationales éventuelles réglementant l'accès à la justice, ni à celles imposant l'épuisement des voies de recours administratives avant l'engagement d'une procédure de recours judiciaire.

6

La CJUE et l'accès au juge

Janecek (C-237/07), ClientEarth (C-404/13, évaluation et gestion de la qualité de l'air ambiant) : Les personnes concernées doivent pouvoir exiger l'adoption de plans d'action contre la pollution de l'air.

Folk (C-529/15), directive sur la responsabilité environnementale) : Les personnes titulaires d'une licence de pêche doivent pouvoir engager une procédure de recours devant un tribunal ou une autre autorité publique compétente, conformément aux articles 12 et 13 de la directive.

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, directive-cadre sur l'eau) : La municipalité, une ONG et une personne morale doivent pouvoir contester un permis pour un projet de prélèvement d'eau dans la rivière afin de produire de la neige pour une station de ski en vertu du droit communautaire.

Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EIE, directive-cadre sur l'eau) : Les membres du public concernés par un projet doivent pouvoir faire valoir, devant les juridictions nationales compétentes, qu'il y a eu violation des exigences visant à prévenir la détérioration des masses d'eau ; le droit de l'UE permet aux États membres de prévoir que, lorsqu'un vice de procédure entachant la décision d'approbation d'un projet n'altère pas le sens de cette décision, un recours en annulation de cette décision n'est recevable que si l'irrégularité en cause a privé le requérant de son droit de participer au processus décisionnel en matière d'environnement.

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland et autres (C-197/18, directive sur les nitrates) : Les personnes physiques et morales affectées, telles que les requérants au principal, devraient être en mesure d'exiger des autorités nationales compétentes qu'elles modifient un programme d'action existant ou adoptent des mesures supplémentaires ou des actions renforcées.

7

La CJUE et l'accès au juge

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, directive-cadre sur l'eau) : « Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi des éléments de fait et de droit national pertinents, l'article 9, paragraphes 3 et 4, de ladite convention approuvée par la décision 2005/370, lu conjointement avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'imposition, dans une situation telle que celle en cause au principal, à une organisation de défense de l'environnement d'une règle de droit procédural national de forclusion, en vertu de laquelle une personne est déchue de sa qualité de partie à la procédure et ne peut donc introduire un recours contre la décision issue de cette procédure si elle a omis de faire valoir ses objections en temps utile dès la procédure administrative et, au plus tard, lors de la phase orale de cette procédure. »

Commission/Allemagne (C-137/14, IED) : Il n'est pas possible de restreindre l'étendue du contrôle juridictionnel aux griefs qui ont déjà été soulevés dans le délai imparti au cours de la procédure administrative ayant abouti à l'adoption de la décision.

8

La CJUE et l'accès au juge

Stichting Varkens in Nood et autres (C-826/18) :

1) L'article **9, paragraphe 2**, de la convention [de] Aarhus (...) doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que les membres du « public » visé à l'article 2, paragraphe 4, de cette convention n'aient pas accès en tant que tels à la justice aux fins de contester une décision qui entre dans le champ d'application de l'article 6 de celle-ci. En revanche, l'article **9, paragraphe 3**, de ladite convention **s'oppose** à ce que ces personnes ne puissent pas avoir accès à la justice aux fins de se prévaloir de droits de participer au processus décisionnel plus étendus, qui leur seraient conférés par le seul droit national de l'environnement d'un État membre.

2) L'article **9, paragraphe 2**, de la convention [de] Aarhus (...) , doit être interprété en ce sens qu'il **s'oppose** à ce que la recevabilité des recours juridictionnels qu'il vise, exercés par des **ONG** (...) soit subordonnée à la participation de ces organisations à la procédure préparatoire à la décision attaquée, même si cette condition ne s'applique pas lorsqu'il ne peut raisonnablement pas leur être reproché de ne pas y avoir participé. En revanche, l'article **9, paragraphe 3**, de ladite convention **ne s'oppose pas** à ce que la recevabilité d'un recours juridictionnel qu'il vise soit subordonnée à la participation du requérant à la procédure préparatoire à la décision attaquée à moins qu'il ne puisse raisonnablement pas lui être reproché, compte tenu des circonstances de l'affaire, de ne pas être intervenu dans cette procédure.

9

La CJUE et l'accès au juge

Klohn (C-167/17, EIA) : Pas d'effet direct du droit de l'UE mettant en œuvre l'art. 9(4) de la Convention d'Aarhus (exigence d'une procédure qui ne soit pas d'un coût prohibitif).

C-470/16 (North East Pylon, EIA) : ...mais il appartient à la juridiction nationale de donner une interprétation du droit procédural national qui, dans toute la mesure du possible, est compatible avec la convention d'Aarhus.

East Sussex (C-71/14), Gruber (C-570/13), Mellor (C-75/08) : L'exigence d'effectivité couvre l'examen par le juge de l'appréciation du bien-fondé d'une décision, d'un acte ou d'une omission, comme dans le cas également du contrôle de la législation et des actes réglementaires nationaux (C-41/11, Inter-Environnement Wallonie).

Leth (C-420/11) : Une juridiction nationale saisie d'un litige régi par le droit de l'environnement de l'UE doit être en mesure d'ordonner des mesures provisoires ainsi que d'accorder une indemnisation pour des dommages pécuniaires, pour autant que les trois conditions de la responsabilité de l'État soient remplies.

10

La CJUE et l'accès au juge

Des éléments intéressants dans la législation sur la qualité de l'air qui ne contient pas de règles complètes en matière d'accès à la justice.

Mais effet sur la santé publique et donc pas de difficulté majeure à identifier un intérêt à agir ou un droit subjectif ...

Un particulier a le droit de retrouver les valeurs limites dans sa législation nationale ; il en découle que les États membres sont tenus de transposer les valeurs limites de la directive sur la pollution atmosphérique dans leur droit national (C-361/88, Commission contre Allemagne).

C-237/07 (Janecek) :

"chaque fois que le non-respect des mesures envisagées par les directives relatives à la qualité de l'air et de l'eau potable et visant à protéger la santé publique pourrait mettre en danger la santé humaine, les personnes concernées doivent être en mesure de se prévaloir des règles impératives incluses dans ces directives".

11

La question des plans

On trouvera des éléments très intéressants sur l'accès à la justice dans le contentieux lié à la qualité de l'air.

C'est ce contentieux qui est le plus déterminant pour ce qui concerne la capacité de développer des plans et programmes efficaces. Cela force le juge à se projeter dans l'avenir (voir par exemple pour le contentieux sur le changement climatique).

On a beaucoup de plans dans le domaine de l'eau et particulièrement s'agissant de la directive-cadre sur l'eau pour l'atteinte de l'objectif du bon état écologique ou plans d'action pour la directive Nitrates.

La question est également posée du dépassement des objectifs prévus par le plan et sur l'office du juge dans ce contexte (anticiper sur de futurs dépassements).

12

Le contrôle des obligations résultant du droit de l'Union européenne de l'eau

Affaire C-525/20 (Association France Nature Environnement) : La CJUE n'a pas soutenu la pratique française consistant à déroger aux exigences en matière de protection des eaux. Elle a considéré la réglementation française sur les schémas directeurs de gestion des eaux et les plans de gestion des eaux, qui permettait de ne pas tenir compte des "impacts temporaires et à court terme sans conséquences à long terme" lors de l'évaluation de la compatibilité des programmes et des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau pour prévenir la détérioration de la qualité de l'eau.

Arrêts rendus à la suite de procédures d'infraction : **Affaire C-510/20 (Commission contre Bulgarie)** : La CJUE a critiqué la Bulgarie pour des lacunes dans l'adoption de documents stratégiques dans le domaine de la protection de l'eau, à savoir la violation de l'obligation de réexaminer et de mettre à jour les stratégies marines, qui devrait avoir lieu tous les six ans en vertu de la directive "Stratégie pour le milieu marin" (2008/56/CE). La Cour a confirmé qu'il n'existe aucune exception à cette obligation en vertu du droit communautaire.

C-278/01 (Commission contre Espagne) : une astreinte de 624 150 euros par an et par 1% des zones de baignade dans les eaux côtières espagnoles qui se sont révélées non conformes aux valeurs limites.

13

L'arrêt ClientEarth C-404/13

Un particulier (et aussi une ONG) a le droit de voir le plan d'action élaboré, puisque l'élément clé de la DQA est la fixation de valeurs limites contraignantes ainsi que l'obligation d'adopter des plans de qualité de l'air contenant des mesures adéquates pour parvenir à la conformité dans les plus brefs délais. Dans l'affaire C-404/13 (ClientEarth), la CJUE a confirmé que la juridiction nationale devait ordonner toute mesure nécessaire pour mettre le plan de pollution atmosphérique en conformité avec la législation européenne sur la qualité de l'air.

La Cour de justice a limité le droit des personnes à demander un contenu spécifique d'un plan. Elle a estimé que les autorités publiques devaient prendre des mesures pour réduire au maximum la durée du (risque de) dépassement, mais qu'elles bénéficiaient d'un large pouvoir d'appréciation, de sorte que des mesures spécifiques ne pouvaient être demandées (C-237/07).

Une approche similaire s'applique aux obligations de la directive NEC pour les programmes nationaux de réduction progressive des émissions nationales, notamment de SO₂ et de NO_x (affaires jointes C-165/09, C-166/09 et C-167/09).

14

Obligations C-197/18 Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland

L'article 288 TFUE ainsi que l'article 5, paragraphes 4 et 5, et l'annexe I, A, point 2, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, doivent être interprétés en ce sens que, à condition que le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution des eaux souterraines en question, des personnes physiques et morales, telles que les requérants au principal, **doivent pouvoir exiger des autorités nationales compétentes la modification d'un programme d'action existant ou l'adoption de mesures supplémentaires ou d'actions renforcées**, prévues à l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, tant que la teneur en nitrates dans les eaux souterraines dépasse ou risque de dépasser, en l'absence de ces mesures, 50 mg/l à un ou à plusieurs points de mesure, au sens de l'article 5, paragraphe 6, de ladite directive.

15

Interpréter le droit national conformément aux exigences de l'UE

Orientations : Pour des exemples d'arrêts rendus à la suite de procédures d'infraction, voir les affaires C-365/10 Commission/Slovénie, C-479/10 Commission/Suède, C-34/11 Commission/Portugal, C-638/18 Commission/Roumanie (dépassement des valeurs limites pour les concentrations de PM10 dans l'air ambiant).

Exemple : Dans l'affaire C-636/18 Commission/France concernant le dépassement systématique et persistant des valeurs limites pour le NO₂ dans certaines zones et agglomérations françaises, la CJUE a considéré que le libellé des articles 13 et 23 de la DQA se réfère indistinctement à tous les polluants de l'air ambiant auxquels cette directive s'applique et nouvelle décision PM10 28 avril 2022 C-286/21

16

Les exigences de l'UE doivent être appliquées

Les juges nationaux ne doivent pas mettre de côté les exigences de l'UE en raison des difficultés liées à la transposition et à l'application effective pour les États membres (telles que la situation socio-économique, les investissements à grande échelle et les changements structurels ou les difficultés techniques).

Un État membre qui rencontre des difficultés temporairement insurmontables l'empêchant de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union européenne ne peut invoquer la force majeure que pour la période nécessaire à la résolution de ces difficultés (affaire C-68/11 Commission/Italie, affaire C-488/15 Commission/Bulgarie, affaire C-336/16 Commission/Pologne concernant les valeurs limites de concentration de PM10 dans l'air ambiant).

17

Rôle du juge

Pour parvenir à une réglementation, la juridiction nationale doit être en mesure d'aligner la pratique nationale sur la législation européenne

Exemple : Dans l'affaire C-404/13 ClientEarth, la CJUE a jugé que la juridiction nationale devait ordonner toute mesure nécessaire pour mettre le plan de lutte contre la pollution atmosphérique en conformité avec la législation européenne sur la qualité de l'air. Dans cette affaire, une ONG a demandé aux tribunaux britanniques d'ordonner au gouvernement d'améliorer les plans exigés par la législation européenne pour réduire les niveaux dangereux de dioxyde d'azote dans 16 zones urbaines, dont le Grand Londres. Les niveaux élevés de dioxyde d'azote affectent la santé de millions de Britanniques, en particulier les groupes vulnérables tels que les enfants et les personnes âgées. La première juridiction britannique a jugé qu'il ne lui appartenait pas d'ordonner au gouvernement d'améliorer les mesures relatives à la qualité de l'air, mais la Cour suprême du Royaume-Uni a demandé conseil à la CJUE, qui a confirmé qu'il appartenait (également) aux juridictions nationales d'assurer l'efficacité du droit communautaire.

18

Rôle du juge

En outre, la juridiction nationale doit être en mesure de procéder à un examen complet des faits afin de prendre toutes les mesures nécessaires à l'encontre de l'autorité nationale concernée.

Exemple : Dans l'affaire C-723/17 Craeynest et autres, la CJUE a jugé que les juridictions nationales sont compétentes pour contrôler le choix de l'emplacement des stations de mesure de la qualité de l'air et pour prendre toutes les mesures nécessaires à l'encontre de l'autorité nationale concernée. Pour évaluer si les valeurs limites ont été respectées, le niveau de pollution à chaque point de prélèvement doit être pris en compte individuellement. Les tribunaux compétents (en l'occurrence le tribunal de Bruxelles) doivent faire appliquer les règles de l'UE afin de s'assurer que les stations de surveillance sont situées là où les concentrations de pollution atmosphérique sont les plus élevées. Cela signifie que le tribunal est également compétent pour prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard de l'autorité nationale concernée, telles qu'une ordonnance, afin de garantir que ces points soient implantés conformément aux critères définis dans la DQA.

19

Rôle du juge

Les tribunaux devraient être en mesure d'accorder des dommages et intérêts (compensation) car, dans la pratique, il peut y avoir des limites à la pleine efficacité du droit européen. Le tribunal national, qui a pour mission d'appliquer le droit européen, doit parfois mettre en balance un certain nombre de droits fondamentaux. En particulier, la privation de liberté doit être une mesure de dernier recours.

Exemple : Dans l'affaire C-752/18 Deutsche Umwelthilfe, la CJUE s'est penchée sur le refus d'un gouvernement régional allemand de se conformer à une décision de justice ordonnant au Land de Bavière de modifier son plan de qualité de l'air en imposant une interdiction de circulation des véhicules diesel dans la ville de Munich. Le Land de Bavière a toutefois refusé d'instaurer une telle interdiction, bien qu'une injonction de payer des sanctions financières récurrentes ait été prononcée à son encontre. La juridiction nationale a envisagé de placer les hauts représentants politiques en détention, ce qui pourrait être contraire à la Constitution. La CJUE a conclu que la juridiction nationale ne pouvait pas ordonner une détention sur la seule base du principe d'efficacité et du droit à une protection juridictionnelle effective. Toute limitation du droit à la liberté doit être prévue par une loi qui répond aux exigences de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

20

Rôle du juge

Les juridictions de dernière instance sont tenues de poser la question à la CJUE (article 267, paragraphe 3, du traité FUE, affaire C 99/00, Lyckeskog, points 14 et suivants ; affaire C-210/06, Cartesio, points 14 et suivants). 14 et suivants ; affaire C-210/06 Cartesio, points 75-79). 75-79).

Dans l'affaire C-561/19 Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi et Catania Multiservizi, la CJUE a précisé sa jurisprudence Cilfit concernant les situations dans lesquelles les juridictions nationales de dernière instance ne sont pas soumises à l'obligation de renvoi préjudiciel : une juridiction de dernière instance peut s'abstenir de poser une question préjudicielle à la Cour pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction.

Exemple : Dans l'affaire C-416/17 Commission/France, la CJUE a souligné l'importance pour les juridictions nationales de donner effet à l'article 267 du TFUE, ce qui peut éventuellement être interprété comme une obligation. Dans ce cas particulier, la Commission a notamment contesté avec succès l'absence de renvoi préjudiciel par le Conseil d'État français dans une affaire fiscale.

21

Rôle du juge

Il est possible de différer l'annulation mais sous le contrôle de la CJUE.

C-379/15 France Nature Environnement « Dans l'état actuel du droit de l'Union, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est, en principe, tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit interne jugées contraires au droit de l'Union peuvent être provisoirement maintenues, au regard d'une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement et compte tenu des circonstances spécifiques de l'affaire dont cette juridiction nationale est saisie. Ladite juridiction nationale n'est dispensée de cette obligation que lorsqu'elle est convaincue, ce qu'elle doit démontrer de manière circonstanciée, qu'aucun doute raisonnable n'existe, quant à l'interprétation et à l'application des conditions qui ressortent de l'arrêt du **28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne** (C-41/11, EU:C:2012:103) »

22

Rôle du juge

La procédure de renvoi préjudiciel sert également aux renvois sur la validité des actes de l'UE (art. 267 du TFUE), notamment pour offrir au public concerné un large accès à la justice en matière d'environnement et pour assurer une protection judiciaire efficace.

Il existe déjà des exemples d'utilisation de la procédure de renvoi préjudiciel pour contester la validité des actes de l'UE concernant directement ou indirectement les questions environnementales.

Exemple : Dans l'affaire C-293/97 Standley, la juridiction nationale a posé une question sur la validité de la directive sur les nitrates ; dans les affaires jointes C-313/15 et C-530/15 Eco-Emballages, la juridiction française a demandé si la Commission avait outrepassé ses pouvoirs d'exécution en incluant les déchets en rouleaux comme emballages dans la directive spécifique de la Commission ; et dans l'affaire C-281/16 Vereniging Hoekschewaards Landschap, le Conseil d'État néerlandais a demandé à la Cour de se prononcer sur la validité d'une décision d'exécution de la Commission en vertu de la directive sur les habitats. La CJUE a finalement conclu que la Commission avait outrepassé son pouvoir d'appréciation.