

Intensité du contrôle juridictionnel assuré par les juridictions nationales concernant l'évaluation de la qualité de l'air – Commentaire de l'arrêt *Craeynest*

NICOLAS DE SADELEER*

I. – Introduction

Le respect des objectifs de qualité en matière de pollution atmosphérique représente un défi majeur pour de nombreuses agglomérations urbaines. L'Union européenne compte actuellement près de 400.000 morts prématurés par an en raison de la pollution atmosphérique en milieu urbain¹. Les arrêts cardiaques sont les principales causes de ces décès prématurés, suivis par les maladies pulmonaires et les cancers du poumon. En 2013, le centre international de recherche sur le cancer de l'Organisation mondiale de la santé a classé la pollution atmosphérique, causée notamment par les particules fines, comme de nature carcinogène. Le transport routier contribue de manière significative à ce phénomène. La lutte contre la pollution atmosphérique en milieu urbain repose à la fois sur des *normes d'émission* et des *normes d'immission*². Alors que les *normes d'émission*, ou normes de rejets, limitent les quantités de polluants rejetés par des installations polluantes fixes (installations, activités industrielles), les *normes d'immission*, ou objectifs de qualité, veillent à garantir la qualité des milieux récepteurs (eau, air, sol) en établissant un point d'équilibre entre la conservation des ressources naturelles et la présence de polluants.

La réglementation de la mise sur le marché des véhicules et, partant, de leurs émissions polluantes³ repose désormais sur différents règlements et relève non pas de la

* Chaire Jean Monnet, Professeur ordinaire à l'université Saint-Louis.

¹ Agence européenne de l'environnement, *Air quality in Europe – 2019 report*, p. 13.

² N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, Éd. de l'Université libre de Bruxelles, 2010, n° 84, p. 159.

³ Nous avons exposé ce véritable aggiornamento dans d'autres contributions : « Light-vehicles Emissions Standards under EU Law in the wake of the "Dieselgate" », in M. PEETERS (éd.), *EU Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Edgar Elgar, 2020.

politique environnementale européenne (article 192 TFUE) mais bien de la politique du marché intérieur (article 114 TFUE), laquelle offre peu de marge de manœuvre aux États membres⁴.

En revanche, les normes *d'immission* relatives à la qualité de l'air ambiant sont prévues par la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe⁵, laquelle établit des valeurs limites, valeurs cibles, niveaux critiques, seuils d'alerte, seuils d'information ou seuils d'évaluation pour les différents polluants susceptibles d'affecter l'air ambiant, et notamment pour le NOx. À la différence des règlements sur la mise sur le marché des véhicules et de leurs émissions, cette directive se rattache à la politique environnementale européenne (article 192 TFUE). Tant en raison de l'instrument juridique (directive et non règlement) qu'en raison de sa base juridique, les États membres disposent *a priori* de plus de marge de manœuvre lors de la transposition et de la mise en œuvre de cet acte.

Alors que la ville de Bruxelles s'était récemment illustrée avec les villes de Paris et de Madrid en obtenant l'annulation des valeurs limites d'émissions d'oxydes d'azote fixées par la Commission européenne pour les nouveaux essais en conditions de conduite réelles des véhicules particuliers et utilitaires légers⁶, la Région de Bruxelles-Capitale fit l'objet d'un recours introduit par plusieurs de ses habitants s'agissant du non-respect des valeurs limites de qualité de l'air prévues par la directive 2008/50.

Le tribunal de première instance de Bruxelles interrogea à titre préjudiciel la CJUE sur deux aspects de cette directive. La première question préjudicielle dans l'affaire *Craeynest*⁷ portait sur la question de savoir si l'emplacement de points de prélèvement devait être soumis au contrôle des juridictions nationales sur le fondement du droit de l'Union. Il s'agissait de vérifier dans quelle mesure la marge discrétionnaire revenant aux administrations par rapport à une problématique technico-scientifique était appelée à céder devant l'effet utile de la directive. La seconde question portait sur

⁴ N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret*, *op. cit.*, pp. 75 à 92.

⁵ 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, *J.O.*, 2008, L 152, p. 1.

⁶ S'agissant de la compétence de la Commission européenne pour adopter des normes d'émission d'oxydes d'azote affectées par des coefficients correcteurs qui n'avaient pas été prévus expressément par le législateur dans le cadre du règlement-cadre 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, le Tribunal a jugé que l'exécutif communautaire avait modifié une norme légale qui constitue un élément essentiel non modifiable. Le Tribunal conclut que la Commission n'était pas compétente pour apporter, au titre de ses compétences d'exécution exercées dans le cadre de la procédure de comitologie de réglementation avec contrôle, une modification, au moyen de l'application de coefficients correcteurs, aux limites d'émissions de NOx pour les essais en condition de conduites réelles. *Voy. Trib. UE*, 13 décembre 2018, aff. T-339/16, T-352/16 et T-391/16, *Ville de Paris c. Commission*, annoté par N. DE SADELEER, *Aménagement-Environnement*, 2019/2, p. 94.

⁷ CJUE, 26 juin 2019, *Lies Craeynest*, aff. C-723/17, EU:C:2019:533.

le calcul des dépassements des valeurs d'immission au sens de la directive 2008/50. Celles-ci sont-elles violées dès que les objectifs de qualité sont dépassés à un seul point de prélèvement ? Ou faut-il, comme le soutenaient les autorités de la région bruxelloise, restreindre le dépassement uniquement lorsque la moyenne des résultats des mesures de tous les points de prélèvement d'une zone donnée le fait apparaître ? La première interprétation était défendue par les requérants alors que la région défendait la seconde thèse. Au-delà de la technicité des dispositifs réglementaires applicables dans le cadre de ce litige, les réponses données par la CJUE aux deux questions préjudicielles revêtent une importance essentielle sur un plan juridique, puisque la Cour précise l'intensité du contrôle juridictionnel qui doit être assuré par les juridictions nationales sur le fondement du droit de l'Union.

II. – L'emplacement des points de prélèvement

Par la force des choses, il est impossible pour le législateur de l'Union de préciser dans une directive applicable à 28 États membres l'emplacement exact des points de prélèvement visant à constater un dépassement éventuel des normes d'immission. Aussi le législateur ne pouvait-il prévoir des critères plus précis que ceux repris à l'annexe III. L'annexe III, partie B, point 1, de la directive 2008/50 qui concerne la localisation des points où sont effectuées les mesures visant à assurer la protection de la santé humaine est libellé de la sorte :

- « a) Les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur :
 - les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites,
 - les niveaux dans d'autres endroits à l'intérieur de zones ou d'agglomérations qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général.
- b) D'une manière générale, les points de prélèvement sont implantés de façon à éviter de mesurer les concentrations dans des microenvironnements se trouvant à proximité immédiate. Autrement dit, un point de prélèvement doit être implanté de manière à ce que l'air prélevé soit représentatif de la qualité de l'air sur une portion de rue d'au moins 100 m de long pour les sites liés à la circulation et d'au moins 250 × 250 m pour les sites industriels, dans la mesure du possible ».

Force est donc de constater qu'il n'y a pas de règle précise sur la manière d'identifier ou de délimiter les « endroits [...] où s'observent les plus fortes concentrations ». Aussi pourrait-on en déduire que tant que l'administration se donne la peine de recourir aux méthodes scientifiques appropriées en vue de déterminer ces emplacements, son jugement se trouve à l'abri d'un éventuel contrôle juridictionnel. En effet, les modalités de l'emplacement des points de prélèvement requièrent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation impliquant une évaluation complexe de questions de nature scientifique ainsi qu'une mise en balance de différents paramètres techniques et économiques⁸.

En principe, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités de contrôle de la mise en œuvre d'une directive en vertu du principe de l'autonomie procédurale. Cette autonomie est toutefois sujette au respect des principes d'équivalence (les procédures ne doivent pas être moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne) et d'effectivité (l'autonomie ne doit pas rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union)⁹. À cela il convient d'ajouter qu'il est de jurisprudence constante qu'un large pouvoir d'appréciation devrait être reconnu aux autorités nationales, à l'instar de celui qui est reconnu aux institutions de l'Union, lorsqu'elles sont appelées à effectuer des évaluations scientifiques et techniques complexes¹⁰. En effet, le juge ne peut substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique à celle des administrations en charge de ces tâches scientifico-techniques. Face à la complexité scientifico-technique, le contrôle juridictionnel se limite à examiner si l'exercice d'un tel pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si les autorités n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation.

Peut-on pour autant exclure la possibilité d'un contrôle juridictionnel plus approfondi des décisions administratives mettant en œuvre la directive 2008/50 ?

Tout d'abord, l'absence d'effet direct des dispositions de la directive relatives à l'emplacement des points de prélèvement n'a pas pour effet de priver les justiciables de leur droit de faire vérifier par une juridiction si les autorités nationales sont restées dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la directive 2008/50¹¹.

Ensuite, la marge d'appréciation revenant à l'autorité nationale est loin d'être absolue, notamment en cas d'ingérences dans des droits fondamentaux¹².

⁸ Conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire C-723/17, points 62-64.

⁹ CJUE, 22 février 2018, *INEOS Köln*, aff. C-572/16, EU:C:2018:100, point 42.

¹⁰ Conclusions de l'avocat général Kokott, EU:C:2019:168, point 43.

¹¹ Conclusions de l'avocat général Kokott, point 21.

¹² CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 47.

Enfin, la marge d'appréciation revenant à l'autorité nationale ne peut compromettre l'effet utile de la directive.

S'agissant de l'ingérence dans des droits fondamentaux, il est prouvé que dans de nombreuses agglomérations, le dépassement constant des valeurs limites d'immission est une des principales causes du nombre important de décès prématurés. Tant l'avocat général que la CJUE auraient pu, par conséquent, se référer à l'article 2 CEDH¹³. Une obligation substantielle découle de cette disposition, à savoir l'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie impliquant, de la sorte, la mise en place d'une politique préventive (adoption d'une réglementation adaptée aux particularités de l'activité et aux risques, contrôle de l'activité, protection effective et information des riverains exposés au danger inhérent à l'activité en cause). Quant au volet procédural de l'article 2, tant la procédure judiciaire que la répression pénale doivent satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi¹⁴.

Suivant les conclusions de son avocat général, la CJUE a préféré se focaliser sur l'objectif de la directive 2008/50 qui est de protéger la vie et la santé des habitants, objectif qui a pour effet de limiter le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes, dans le cadre de l'évaluation complexe préalable à l'implantation des points de prélèvement¹⁵. L'effet utile de la directive se trouverait affaibli si les justiciables se trouvaient empêchés de s'en prévaloir en justice et si les juridictions nationales seraient dans l'impossibilité de vérifier si les autorités nationales n'ont pas dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation.

L'obligation de coopération loyale prévue à l'article 4, § 3, TUE impose aux juridictions nationales d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent de la directive 2008/50. L'article 19, § 1^{er}, second alinéa, TUE exige que les États membres établissent les voies de recours nécessaires afin de garantir cette protection juridictionnelle effective. Il appartient donc à la juridiction nationale, saisie par des particuliers directement concernés par le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13, § 1^{er}, de la directive, de vérifier si les points de prélèvement situés ont été installés conformément aux critères prévus et, si tel n'est pas le cas, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle,

¹³ Comme il n'y a pas lieu, aux yeux de la Cour eur. D.H., d'examiner les griefs se rapportant à la violation de l'article 2 CEDH lorsqu'elle s'est déjà prononcée sur un recours introduit sur la base de l'article 8, peu de ses arrêts concernant la protection environnementale se prononcent sur la portée de cette disposition. Voy. Cour eur. D.H., 19 décembre 1998, *Guerra c. Italie*, § 62 ; Cour eur. D.H., 10 novembre 2004, *Taskin*, § 140 ; Cour eur. D.H., décision du 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse* ; Cour eur. D.H., 28 mars 2006, *Ockan c. Turquie*, § 57 ; Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, § 72.

¹⁴ Cour eur. D.H., 30 novembre 2004, *Oneriyildiz c. Turquie*, §§ 92 à 96.

¹⁵ Conclusions de l'avocat général Kokott, point 55 ; arrêt, point 46.

si elle est prévue par le droit national, une injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères. Comme la juridiction nationale dispose en vertu du droit belge d'un pouvoir d'injonction à l'égard des autorités administratives, elle est tenue d'en faire usage.

III. – Interprétation des valeurs mesurées aux points de prélèvement

En vertu de l'article 13, § 1^{er}, première phrase, de la directive 2008/50, les États membres doivent veiller à ce que les niveaux d'anhydride sulfureux, de PM¹⁰, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites fixées à l'annexe XI. Cette disposition doit-elle être interprétée comme obligeant les autorités à veiller à ce que ces valeurs soient respectées en tout lieu, c'est-à-dire qu'elles ne doivent être dépassées nulle part ? Ou faut-il l'interpréter comme permettant aux autorités nationales de veiller à ce que la moyenne des valeurs constatées aux différents points de prélèvement ne soit pas dépassée ? Vu l'adage « *the solution to pollution is dilution* », cette seconde branche de l'alternative peut s'avérer préjudiciable aux habitants vivant à proximité d'infrastructures de transport, comme les autoroutes ou les routes à voie rapide, où la concentration de la pollution est particulièrement élevée.

Il est de jurisprudence constante que lorsque l'interprétation littérale d'une disposition de droit de l'Union ne permet pas d'en apprécier la portée exacte, il y a lieu de l'interpréter en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation. À la suite de l'examen de plusieurs dispositions de la directive, la CJUE aboutit à la conclusion que la moyenne des valeurs mesurées à tous les points de prélèvement d'une zone ou d'une agglomération ne fournit pas d'indication utile sur l'exposition de la population à des polluants. En particulier, une telle moyenne ne permet pas de déterminer le niveau d'exposition de la population en général¹⁶. Aussi, il découle de l'économie générale de la directive que le niveau de pollution mesuré à chaque point de prélèvement pris individuellement est déterminant¹⁷. Il s'ensuit que le dépassement constaté pour un point de prélèvement constitue une violation de l'article 13, § 1^{er}.

¹⁶ Arrêt, point 63.

¹⁷ Arrêt, point 66.

IV. – Conclusions

Ayant obtenu l'annulation devant le Tribunal de l'UE des mesures d'assouplissement des tests des émissions de polluants des véhicules automobiles¹⁸, les autorités bruxelloises se trouvent dans l'affaire *Craeynest* dans la situation de l'arroseur arrosé. Les interprétations avancées par les autorités régionales furent systématiquement écartées par la CJUE. L'arrêt commenté revêt en tout cas une importance considérable sur le plan juridique, car il revient à préciser l'intensité du contrôle juridictionnel qui doit être assuré par les juridictions nationales dans l'application de la directive sur l'évaluation de la qualité de l'air, laquelle est largement violée par les États membres¹⁹. Le pouvoir d'appréciation revenant aux autorités nationales en raison du caractère complexe de la législation n'exempte pas les décisions réglementaires et administratives de tout contrôle juridictionnel, notamment lorsqu'il s'agit de vérifier si ces dernières sont restées dans les limites de la marge de manœuvre qui leur est reconnue par la directive. Le souci de la CJUE de prendre au sérieux les droits des justiciables victimes de la pollution atmosphérique aura assurément pour effet d'alimenter le contentieux. Ainsi la Cour est actuellement interrogée sur le point de savoir s'il peut être exigé de juridictions nationales qu'elles ordonnent la contrainte par corps à l'égard de titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique afin de faire respecter l'obligation de mise à jour d'un plan relatif à la qualité de l'air au sens de l'article 23 de la directive 2008/50²⁰.

¹⁸ Voy. les affaires T-339/16, T-352/16 et T-391/16, précitées.

¹⁹ Voy., par exemple, CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, aff. C-404/13, EU:C:2014:2382.

²⁰ Voy. CJUE, 3 décembre 2018, *Deutsche Umwelthilfe*, l'aff. C-752/18, EU:C:2019:1114.