



FL 16 2015-12-06

Lettre du Réseau santé-environnement de France Nature  
Environnement n°67, septembre – octobre 2011

## Analyse de la FNE sur la jurisprudence

L'invocabilité des directives européennes en l'absence de plan d'action pour la qualité de l'air : l'apport de la jurisprudence européenne Jacenek

Par Nicolas Correa, bénévole au Réseau Santé-Environnement de FNE

[file:///D:/Downloads/lettre\\_rse\\_n67\\_septembre-2011.pdf](file:///D:/Downloads/lettre_rse_n67_septembre-2011.pdf)

*La directive 96/62/CE<sup>12</sup>, reprise par la directive 2008/50/CE<sup>13</sup>, prévoit dans son article 7<sup>14</sup> que les Etats membres doivent adopter des plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones dont les valeurs limites d'émission de polluants atmosphériques sont dépassées ou risquent d'être dépassées. Mais la directive ne précise pas les recours offerts à un citoyen européen dont la qualité de l'air est mauvaise. C'est pourtant un problème devant lequel Monsieur Dieter Janecek s'est trouvé confronté.*

*En effet, le sieur Janecek réside sur la ceinture moyenne de Munich, et plus précisément à moins d'un kilomètre d'une station de mesure de la qualité de l'air munichois. Conscient de l'importance de la qualité de l'air sur sa propre santé, il a relevé qu'au cours des années 2005 et 2006, la station avait enregistré des dépassements concernant les particules en suspension PM<sub>10</sub> ; le nombre de dépassements des 50 µg/m<sup>3</sup> a été supérieur à la limite de 35 jours par an, et ce malgré l'adoption d'un plan de la qualité de l'air en 2004. Il saisit alors le tribunal administratif de Munich en lui demandant d'ordonner à l'Etat de Bavière d'établir un plan d'action pour la qualité de l'air dans son secteur (la Lanshuter Allee), plan d'action qui doit déterminer les mesures à prendre à court terme afin d'assurer le respect du nombre maximal autorisé de 35 dépassements par an. Sa demande est rejetée par le tribunal administratif. Qu'à cela ne tienne, Monsieur Janecek interjette donc appel. Le juge lui reconnaît alors le droit d'exiger des autorités compétentes l'établissement d'un plan d'action. En revanche, il affirme qu'il n'appartient pas aux riverains de réclamer que ce plan comporte les mesures propres à garantir le respect à court terme des valeurs limites d'émission de PM<sub>10</sub>. L'arrêt rendu n'est pas satisfaisant. En effet, le plan alors adopté peut très bien ne pas permettre le respect des valeurs limites, auquel cas il est inutile.*

*Un pourvoi devant le tribunal administratif fédéral est alors formé à la fois par M. Janecek et par l'Etat de Bavière, mécontent qu'on lui impose de telles obligations. La nouvelle juridiction rejette l'existence d'un droit subjectif<sup>15</sup> à l'établissement d'un plan d'action pour la qualité de l'air qui découlerait de l'esprit ou de la lettre de la directive. De plus, elle décrète que d'autres mesures permettant de réduire la concentration de PM<sub>10</sub> existent et que le requérant aurait dû en exiger la mise en œuvre aux autorités compétentes. Mais elle reconnaît en même temps que la doctrine est relativement divisée sur l'interprétation à faire de la directive. Elle sursoit donc à statuer<sup>16</sup> et soulève 3 questions*

<sup>12</sup> Directive 96/62/CE du conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0062:FR:HTML>

<sup>13</sup> 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 : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:01:FR:HTML>

<sup>14</sup> Article 23 de la directive 2008/50. <sup>15</sup> Un droit subjectif est un droit dont une personne peut se prévaloir. Est elle titulaire de ce droit, et peut l'invoquer devant la justice dès lors qu'il n'est pas respecté.

<sup>16</sup> Le sursis à statuer est la suspension du procès par le juge, pour une durée déterminée. En règle générale, le juge sursoit à statuer lorsque l'affaire nécessite d'interroger une autre cour sur une question de droit (par exemple le Conseil d'Etat ou la CJUE).

préjudicielles<sup>17</sup> devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)<sup>18</sup>:

« 1) L'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62[...] doit-il être interprété en ce sens qu'un droit subjectif à l'établissement d'un plan d'action est conféré au tiers lésé dans sa santé même s'il est en mesure, indépendamment d'un plan d'action, de faire valoir son droit à la défense contre les effets néfastes pour la santé du dépassement de la valeur limite d'émission des particules fines PM<sub>10</sub> en réclamant en justice l'intervention des autorités ?

2) Si la première question appelle une réponse affirmative, un tiers concerné par des pollutions, néfastes pour la santé, par les particules fines PM10 a-t-il un droit à l'établissement d'un tel plan d'action indiquant les mesures à prendre à court terme afin d'assurer le strict respect de la valeur limite d'émission des particules fines PM10 ?

3) Si la deuxième question appelle une réponse négative, dans quelle proportion les mesures prévues par un plan d'action doivent-elles réduire le risque de dépassement et en limiter la durée ? Le plan d'action peut-il, dans le cadre d'une approche progressive, être limité à des mesures qui ne garantissent certes pas le respect de la valeur limite, mais qui concourent néanmoins à l'amélioration de la qualité de l'air à court terme ?»

La CJCE reprend sa jurisprudence antérieure<sup>19</sup> : selon elle dès lors que le non-respect par les autorités nationales des prescriptions d'une directive (qui vise à protéger la santé publique) met en danger la santé des personnes, ces dernières peuvent se prévaloir des règles impératives de la directive, sous réserve que les conditions de la directive soient remplies (c'est-à-dire qu'il y ait un risque de dépassement des valeurs limites). Ce droit est alors sans incidence sur les possibles autres mesures nationales de réduction qu'un requérant pourrait invoquer. Dans cet arrêt<sup>20</sup>, la CJCE reconnaît donc un droit subjectif pour les particuliers directement concernés d'exiger des autorités compétentes l'établissement d'un plan d'action visant à réduire les dépassements des valeurs limites ou d'en limiter la durée.

En revanche, l'article 7 de la directive prévoit que les mesures du plan d'action doivent permettre à court terme de réduire le risque de dépassement ou d'en limiter la durée. **La Cour rappelle que les Etats n'ont pas l'obligation de prendre des mesures telles qu'aucun dépassement ne se produise.** Ceux-ci ont un large pouvoir d'appréciation quant au contenu du plan d'action, mais doivent assurer une certaine adéquation entre l'objectif poursuivi de protection de la santé publique et les mesures adoptées.

En France, la directive de 1996 a été transposée par la loi LAURE<sup>21</sup>. Cette loi institue deux documents de lutte contre la dégradation de la qualité de l'air : le PRQA et le PPA. Le PRQA, ou plan régional sur la qualité de l'air, est un document qui fixe les grandes orientations régionales à adopter pour préserver la qualité de l'air. Depuis la loi Grenelle, le PRQA a été intégré dans le SRCAE<sup>23</sup> (schéma régional climat air énergie). Le PPA<sup>24</sup>, ou plan de protection

<sup>17</sup> Le renvoi préjudiciel est une procédure devant la CJUE. Elle permet au juge national de poser une ou plusieurs questions préjudicielles, c'est-à-dire des questions sur l'interprétation à faire d'un texte européen. Le juge national recourt à ce type d'action lorsqu'il doit juger une affaire en rapport avec le droit européen, mais que les textes ne lui semblent pas suffisamment clairs.

<sup>18</sup> Actuellement CJUE depuis le traité de Lisbonne.

<sup>19</sup> CJCE 30 mai 1991, Commission/Allemagne, Affaire C-361/88 :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0059:FR:HTML> ; CJCE 17 octobre 1991,

Commission/Allemagne, Affaire C-58/89 : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0058:FR:HTML>

<sup>20</sup> CJCE 25 juillet 2008, Dieter Janecek contre Freistaat Bayern, Affaire C-237/07 :

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007CJ0237:FR:HTML>

<sup>21</sup> Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000381337&dateTexte>

de l'atmosphère, est également un document de planification mais à l'échelle locale. Il impose aux villes les plus denses ou les plus polluées d'adopter un plan prévoyant des mesures à prendre pour réduire la pollution atmosphérique. Cet instrument est assimilable aux plans d'actions auxquels la CJCE se réfère. Ainsi, pour transposer cet arrêt à la situation française, si une ville dépasse les valeurs limites fixées par la loi<sup>25</sup>, elle a l'obligation d'adopter un PPA, et ce même si elle a déjà pris des mesures pour faire réduire les sources de pollution (comme par exemple des arrêtés municipaux de suspension temporaire de l'activité de l'entreprise). Si le PPA n'est pas adopté, tout riverain exposé à ces pollutions est en droit de saisir le tribunal administratif est d'exiger de l'autorité compétente, le préfet, l'élaboration d'un PPA. En revanche, il ne peut se fonder sur la directive de 1996 pour contester le contenu du PPA. A noter toutefois que le recours au contentieux n'est pas forcément la meilleure solution. En effet, les délais de jugement sont relativement longs, le coût de la justice est quelque peu onéreux en cas de rejet, et les requêtes très procédurières. Il est souvent préférable de demander directement à l'administration d'entamer une procédure d'élaboration de PPA, en l'informant des enjeux d'un refus.

Par ailleurs, en cas de recours au contentieux, si cela est inévitable, il faut prendre garde à l'applicabilité des directives en droit interne. En effet, les directives européennes ne fixent pas des mesures impératives, comme les règlements, mais des objectifs à atteindre, le choix des méthodes étant généralement laissé à l'appréciation des Etats<sup>26</sup>. Les directives comportent donc toujours un article sur le délai de transcription laissé aux Etats membres. Tant que la directive n'a pas été transposée en droit national, les citoyens européens ne peuvent pas l'invoquer dans un procès, les directives n'étant pas d'applicabilité directe<sup>27</sup>. La dernière directive sur la qualité de l'air est la directive 2008/50, qui a été transposée en droit français par un décret<sup>28</sup> et un arrêté<sup>29</sup>. Elle est donc, pour le moment, invocable. En revanche, la Commission européenne a entamé un processus de révision de la directive de 2008. La nouvelle mouture de la directive sur la qualité de l'air devra donc, une fois de plus, être transposée en droit français. Durant la durée du délai de transcription, la directive n'est pas invocable à l'appui d'un recours. Cependant, si la France ne l'a pas transposée à l'issue du laps de temps imparti, la directive pourrait être invocable. Pendant longtemps, le Conseil d'Etat, avec sa jurisprudence Cohn-Bendit<sup>30</sup>, estimait qu'on ne pouvait pas invoquer une directive non transposée lors d'un recours

<sup>22</sup>[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=662240CDC1462E84E73FDABF79E0D69B.tpdjo06v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=662240CDC1462E84E73FDABF79E0D69B.tpdjo06v_3?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id)

<sup>23</sup>Articles L.222-1 et suivants du Code de l'environnement :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000022964539&idSectionTA=LEGISCTA000022964541&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20110822>

<sup>24</sup>Article L.222-4 et suivants du Code de l'environnement :

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v\\_3?i%20dSectionTA=LEGISCTA000006176484&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20110615%2025](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v_3?i%20dSectionTA=LEGISCTA000006176484&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20110615%2025)

Article R.221-1 du Code de l'environnement :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000022964539&idSectionTA=LEGISCTA000022964541&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20110822>

<sup>26</sup> Dans le cas de la directive de 1996, les Etats déterminent librement la forme et le contenu des plans d'actions, l'objectif étant de ramener les concentrations de polluants atmosphériques dans les limites fixées par la directive.

<sup>27</sup> En d'autres termes, l'adoption et la publication d'une directive ne la rend pas opposable directement, sans transposition.

<sup>28</sup>[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000022941254&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v_3?cidTexte=JORFTEXT000022941254&categorieLien=id)

<sup>29</sup>[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000022941330&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=87E4ED603B711E007290157D35219317.tpdjo06v_3?cidTexte=JORFTEXT000022941330&categorieLien=id)

<sup>30</sup> CE n°11604 du 22 décembre 1978 Affaire Cohn-Bendit :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007666522&fastReqId=1796772833&fastPos=1>

pour excès de pouvoir<sup>31</sup>. Toutefois, le Conseil d'Etat est depuis revenu sur cette jurisprudence et admet aujourd'hui qu'une directive non transposée puisse être directement invoquée à l'appui d'un recours, sous réserve d'une double condition : que le délai de transposition soit expiré et que les dispositions de la directives en cause soient précises et inconditionnelles<sup>32</sup>. Mais une fois de plus, il faut en premier lieu apprécier l'opportunité d'une action en justice !

<sup>31</sup> A moins de soulever l'incompatibilité du droit national par rapport aux objectifs de la directive, ce qui permet d'annuler l'acte litigieux, dont la base (la loi incompatible) n'est plus valable. Pour comprendre cette décision, il faut revenir aux fondements du droit administratif. Tout acte administratif (arrêté, décret...) doit avoir une base légale, c'est-à-dire se fonder sur une loi. La légalité de l'acte administratif repose dans son respect à la loi. Toutefois, si la loi servant de fondement juridique à l'acte administratif est écartée, l'acte administratif n'a plus de base légale, et est donc annulable.

<sup>32</sup> CE n°398348 du 30 octobre 2009 Affaire Dame Perreux :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000021219388&fastReqId=103263189&fastPos=1>