

# Conférence annuelle de l'EUFJE 2021: La coopération entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'environnement

Questionnaire renseigné pour la France par :

**Marc Clément** , président de chambre, tribunal administratif de Lyon pour la juridiction administrative

**Françoise Nési**, conseillère Cour de cassation, pour la juridiction judiciaire

## Introduction

La coopération judiciaire entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE ou la Cour) est essentielle pour une protection efficace de l'environnement. Dans ce questionnaire, nous nous concentrons principalement sur le fonctionnement de la procédure de renvoi préjudiciel en ce qui concerne les décisions des juridictions nationales une fois que la CJUE a répondu à la ou aux questions posées dans une décision préjudicielle, les «arrêts de suivi». Le but de ce questionnaire est d'améliorer la cartographie des jugements de suivi en matière d'environnement et d'en comprendre les raisons sous-jacentes, s'appuyant ainsi sur les travaux présentés par Squintani et Kalisvaat récemment publiés dans la revue European Papers ([lien](#)).

Après quelques questions introductives sur le niveau général de connaissance du fonctionnement de la procédure de renvoi préliminaire, le questionnaire portera notamment sur les arrêts de suivi.

## A) Questions sur la connaissance générale de la procédure de renvoi préjudiciel

1. Comment considérez-vous la connaissance des juges dans votre pays de la procédure de renvoi préjudiciel?

### Réponse commune au juge administratif et au juge judiciaire

La connaissance des mécanismes est bonne mais la procédure reste une procédure exceptionnelle, mise en œuvre dans des cas relativement rares.

2. Avez-vous bénéficié de cours de formation soit au niveau national, soit dans le cadre du programme proposé par la DG Environnement ou l'ERA (Académie de droit européen) sur la jurisprudence et les décisions préjudicielles de la CJUE en matière d'environnement? Quelle est votre estimation du niveau de connaissance et de spécialisation des juges en droit (européen) de l'environnement?

### Réponse de Marc Clément

Je suis intervenu dans les séminaires de la DGENV (ayant été à leur initiative). Le niveau de connaissance du droit de l'environnement par les juges français est limité du fait que le nombre d'affaires reste faible au regard des autres

matières. Cependant la formation initiée par le Conseil d'Etat en 2020 montre un intérêt de plus en plus grand sur ce thème.

#### Réponse de Françoise Nézi :

J'ai bénéficié d'apports de connaissances dans des formations de l'Ecole Nationale de la Magistrature ainsi que lors de conférences annuelles du Forum abordant la question de l'application du droit communautaire de l'environnement par le juge national (interventions notamment de la DG environnement de la commission européenne, comme mentionné ci-dessus par Marc Clément).

Sur le plan judiciaire, le niveau de connaissance des juges ( en matière d'environnement de manière générale) est limité en raison du faible nombre de procédures dans ce domaine, et, jusqu'à ce jour, de l'absence de spécialisation dans une matière complexe et peu pratiquée.

Cependant le service des affaires européennes et internationales de la Cour de cassation a édité une brochure pour les juridictions rappelant les principales modalités de la pratique du renvoi préjudiciel devant la cour de justice de l'Union européenne.

3. Votre pays dispose-t-il de statistiques indiquant dans quels domaines du droit environnemental de l'UE se situent la majorité des demandes de décisions préjudicielles? (Si possible, veuillez fournir le lien vers ces statistiques.)

Pourriez-vous expliquer brièvement le fait qu'un ou plusieurs domaines du droit européen de l'environnement génèrent plus de renvois préjudiciels que d'autres? Cela a-t-il à voir avec la qualité / la clarté de la législation ou un accent particulier sur certains sujets en raison de particularités nationales?

#### Réponse commune au juge judiciaire et au juge administratif

Il n'existe pas de statistiques relatives à un domaine particulier du droit de l'environnement concerné : le nombre de questions préjudicielles environnementales reste faible et on ne peut pas tirer d'enseignement de ces questions épisodiques.

4. Le pouvoir judiciaire de votre pays a-t-il l'habitude d'interpréter le droit environnemental de l'UE sans demander une décision préjudicielle? (Cette pratique concerne-t-elle également les tribunaux de dernière instance?)

#### Réponse de Marc Clément

D'une façon générale, le droit de l'UE environnemental est effectivement interprété sans poser de question préjudicielle pour beaucoup de points mais en se référant fréquemment aux arrêts de la CJUE : beaucoup de questions ont été tranchées (voir par exemple l'utilisation de l'arrêt C-474/10 *Seaport* pour l'annulation de beaucoup d'autorisation de projets).

### Réponse de Françoise Nési

La réponse est identique à celle de Marc Clément pour les points déjà tranchés par le juge communautaire, à la différence que le juge judiciaire est beaucoup moins saisi que le juge administratif pour des procès environnementaux, et que des questions nouvelles ont pu se poser, relevant d'une question préjudicielle : par exemple :

**3e Civ., 17 décembre 2008, pourvoi n° 04-12.315, Bull. 2008, III, n° 206** à propos de la notion de producteur et détenteur d'un déchet, où la Cour de cassation a estimé nécessaire d'obtenir du juge communautaire l'interprétation de l'article L.541-2 du code de l'environnement à la lumière de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975

5. Votre pays dispose-t-il d'un système pour contrôler si les tribunaux nationaux posent des questions préjudicielles? (Si oui, veuillez inclure un lien vers ce système)

#### Réponse commune au juge administratif et au juge judiciaire

Non

6. Quels sont les droits fondamentaux / procéduraux des citoyens de demander à une juridiction nationale de saisir la CJUE?

#### Réponse commune au juge administratif et au juge judiciaire :

Pas de droits identifiables en dehors des obligations découlant du Traité et des obligations pour le juge qui doivent en être déduites.

### B) Questions sur des exemples d'arrêts de suivi après des décisions préjudicielles de la CJUE en matière d'environnement au cours des 10 dernières années (2011-2021)

7. Avez-vous jugé dans une ou plusieurs affaires environnementales dans lesquelles vous avez reçu une réponse à une question préliminaire que vous aviez posée à la Cour (c'est-à-dire dans une «affaire de suivi»)? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers le (s) jugement (s) ou une copie de ceux-ci?

#### Réponse de Marc Clément

Non

#### Réponse de Françoise Nési :

Oui mais antérieurement à la période visée en référence : **3e Civ., 17 décembre 2008, pourvoi n° 04-12.315, Bull. 2008, III, n° 206** ( voir **annexes F. Nési**) avec cette réserve que la cour d'appel de renvoi ( Bordeaux) désignée par l'arrêt de cassation rendu sur réponse de la CJCE n'a pas statué sur la question, l'indemnisation des victimes de la pollution maritime de l'Erika ayant été réglée

dans d'autres instances également engagées par les victimes, notamment devant le juge pénal.

8. Avez-vous jugé dans d'autres affaires environnementales de suivi? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers le (s) jugement (s) de suivi ou une copie de ceux-ci?

#### Réponse de Marc Clément

Voir exemple fourni ( [annexe Marc Clément](#) )

9. Connaissez-vous d'autres affaires de suivi environnemental dans votre pays, autres que celles dans lesquelles vous étiez juge? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers (certains) des arrêts ou une copie de ceux-ci?

#### Réponse de Marc Clément

Les affaires sont nombreuses : on prendra pour la suite l'exemple de l'affaire C-279/15

[https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033358048?dateDecision=&dateVersement=&isAdvancedResult=&jurisdiction=CONSEIL\\_ETAT&page=13&pageSize=10&query=%22cour+de+justice+de+l%27union+europ%C3%A9enne%22+environnement&searchField=ALL&searchProximity=&searchType=ALL&sortValue=DATE\\_DESC&tab\\_selection=cetat](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033358048?dateDecision=&dateVersement=&isAdvancedResult=&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&page=13&pageSize=10&query=%22cour+de+justice+de+l%27union+europ%C3%A9enne%22+environnement&searchField=ALL&searchProximity=&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&tab_selection=cetat)

#### Voir également :

(CJUE 17 mars 2021, aff. C-900/19, *One voice (Assoc.) et Ligue pour la protection des oiseaux c/ Ministre de la transition écologique et solidaire*,) puis [CE 28 juin 2021, req. n° 425519](#) ; [CE 28 juin 2021, req. n° 434365](#); [CE 28 juin 2021, req. n° 443849](#) : recours contre les arrêtés du ministre de la Transition écologique autorisant la chasse traditionnelle à la glu ( ou aux gluaux).

**Information** : un gluaux est une branche ou une baguette sur laquelle les chasseurs apposent une substance adhésive et qu'ils placent dans un arbre ou un buisson. Dès qu'un oiseau entre en contact avec le gluaux, celui-ci colle à ses plumes . L'oiseau perd sa faculté de voler et est ramassé par le chasseur. Les oiseaux visés par ce mode de chasse ( grives draines, litornes, mauvis et musciennes et merles noirs destinés à servir d'appelants à leurs congénères) sont en principe protégés par la directive oiseaux

Selon l'article 8 de la directive, en ce qui concerne la chasse, la capture ou la mise à mort d'oiseaux, les Etats membres interdisent le recours à tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce, notamment celles énumérées à l'annexe IV, point a de la directive.

Tel est le cas notamment du recours aux gluaux , la directive autorisant cependant les Etats membres à déroger à ces dispositions " s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante" notamment ( point c) "pour permettre dans des conditions

*strictement contrôlées et de manière sélective, la capture , la détention ou toute autre exploitation judiciaire de certains oiseaux en petites quantités”.*

La CJUE a jugé que les dérogations ne sont pas suffisamment motivées par la seule indication « selon laquelle il n'existe pas d'autre solution satisfaisante », ce à quoi se bornaient les arrêtés contestés. Au contraire, cette indication doit être « étayée par une motivation circonstanciée, fondée sur les meilleures connaissances scientifiques pertinentes et exposant les motifs ayant conduit l'autorité compétente à la conclusion que l'ensemble des conditions susceptibles de permettre une dérogation, parmi lesquelles celle relative à l'inexistence d'une autre solution satisfaisante, étaient réunies »

Le Conseil d'Etat rappelle que les motifs de dérogation à l'article 9 de la directive sont d'interprétation stricte et juge que “ le caractère traditionnel d'une méthode de capture d'oiseaux ne suffit pas, en soi, à établir qu'une autre solution satisfaisante, au sens des dispositions du paragraphe 1 de cet article 9, ne peut être substituée à cette méthode”. Il ajoute que le ministre n'a produit “aucun élément, notamment aucune donnée scientifique suffisamment récente, de nature à établir, d'une part, que les prises accessoires résultant de l'emploi des gluaux dans les conditions prévues par l'arrêté du 17 août 1989, dont il ne conteste pas l'existence, ne concerneraient qu'un faible nombre d'oiseaux, d'autre part, que les dommages causés aux oiseaux capturés non ciblés pourraient être regardés comme négligeables”.

En conséquence le Conseil d'Etat juge que ce mode de chasse est incompatible avec la directive Oiseaux et annule les arrêtés attaqués.

### C) Questions sur les réponses données par la Cour de justice

10. La Cour de justice a-t-elle jugé la ou les question (s) **recevable** (s) et y a-t-elle répondu?

**Réponse de Marc Clément**

Oui

**Réponse de Françoise Nési**

Oui, avec cette précision que la recevabilité à agir de la demanderesse ( la commune de Mesquer) a été soulevée pour la première fois devant la CJCE par Total, se prévalant de l'application des conventions internationales CLCE et Marpool comme excluant toute demande d'indemnisation complémentaire fondée sur la directive communautaire « déchets »

11. La Cour de justice a-t-elle **reformulé** la ou les questions posées? Si oui, considérez-vous la ou les questions reformulées comme une représentation **correcte** de la ou des questions préjudicielles posées à l'origine?

**Réponse de Marc Clément**

Oui

**Réponse de Françoise Nési**

Non

12. Estimez-vous que la réponse donnée par la Cour de justice est une réponse juridiquement correcte à la question posée?

#### Réponse de Marc Clément

Oui mais cela pose une question de la marge d'appréciation très limitée donnée au juge national pour moduler dans le temps les effets d'une annulation.

#### Réponse de Françoise Nési

Oui, d'autant que la réponse à la question de l'irrecevabilité a clarifié l'application du droit international, du droit communautaire et du droit national, et que la réponse au fond a permis une définition large du pollueur en cas de marée noire

13. La Cour de justice a-t-elle formulé la réponse en énonçant les **critères** à appliquer par la juridiction nationale ou la Cour de justice a-t-elle fourni une réponse binaire, par exemple une réponse **affirmative / négative** inconditionnelle?

#### Réponse de Marc Clément

Non

#### Réponse de Françoise Nési

La Cour de justice a énoncé les critères à appliquer par la juridiction nationale, en lui laissant toute latitude d'appréciation du litige au regard de ces critères

14. La réponse de la Cour de justice a-t-elle permis de résoudre l'affaire nationale et la réponse a-t-elle **précisé comment** elle devait être appliquée? Veuillez expliquer brièvement votre réponse.

#### Réponse de Marc Clément

Oui avec des détails sur le mode opératoire laissant peu de marge d'appréciation au juge national.

#### Réponse de Françoise Nési

Oui : elle a précisé que le vendeur d'hydrocarbures et affréteur du navire les transportant peut être considéré comme producteur des déchets ( les boulettes de fioul répandues sur le littoral) , de même que le producteur du produit générateur des déchets ( en l'espèce la société Total raffineur du fioul déversé en mer) en réservant au juge national l'appréciation des éléments de fait permettant de retenir ou non qu'ils ont contribué au risque de survenance de la pollution occasionnée par le naufrage du navire.

### A) Questions sur l'affaire de suivi

7. La juridiction nationale a-t-elle pu rendre un arrêt après avoir reçu la réponse de la Cour de justice, ou est-ce que de (nouveaux) éléments sont apparus qui ont compliqué cela, comme le retrait de l'affaire, la nécessité de clarifications additionnelles la Cour constitutionnelle nationale ou la Cour de justice, les barrières constitutionnelles ou factuelles, ou la sensibilité politique du sujet?

#### Réponse de Marc Clément

Pas de difficultés

#### Réponse de Françoise Nési

Pas de difficulté pour la Cour de cassation qui a cassé l'arrêt de la cour d'appel ayant exclu la responsabilité des sociétés Total mais la cour de renvoi n'a pas rejugé l'affaire qui était également soumise, sous d'autres qualifications, à la juridiction pénale.

8. Considérez-vous le jugement de suivi comme un cas d'administration de la justice coopérative ou non coopérative? Avec l'administration coopérative, nous renvoyons à un arrêt de suivi conforme au contenu de la réponse reçue de la Cour de justice. Lorsque ce n'est pas (entièrement) le cas, nous parlons d'une administration non coopérative de la justice.

#### Réponse de Marc Clément

L'approche est plutôt coopérative mais montre une certaine défiance de la CJUE vis-à-vis du juge national.

#### Réponse de Françoise Nési

Pour cet arrêt la réponse de la Cour de cassation montre une approche coopérative.

9. Êtes-vous (toujours) d'accord avec la manière dont l'arrêt de suivi a appliqué l'arrêt préjudiciel?

#### Réponse de Françoise Nési

D'accord

### A) Questions sur le contexte du droit de l'environnement des litiges

7. Le cadre juridique national de l'environnement applicable à l'arrêt de suivi représentait-il une **transposition exacte** du cadre juridique de l'UE en cause? Si non, de quelle manière (une brève explication suffira)? Veuillez fournir un lien vers le cadre réglementaire pertinent.

#### Réponse commune au juge administratif et au juge judiciaire

Oui

8. À votre avis subjectif, considérez-vous que le droit de l'environnement dans votre pays a sa propre identité ou le voyez-vous comme une simple représentation / mise en œuvre du droit environnemental de l'UE? Un mélange des deux est bien entendu possible.

### Réponse commune juge administratif juge judiciaire

Pour l'essentiel il s'agit de la mise en œuvre du droit de l'UE.

9. Existe-t-il un recours / suivi au cas où les juges ne demandent pas à la CJUE (décision en dernière instance) ou sur la manière dont ils donnent suite aux décisions préjudicielles de la CJUE (peut-être aussi dans d'autres affaires, car les décisions de la CJUE valent dans tous les cas similaires)? Pourriez-vous, le cas échéant, fournir un lien vers un tel régime?

### Réponse de Marc Clément

Non pas de suivi

### Réponse de Françoise Nési

pas de suivi non plus, ni de recours spécifique

Les recours de droit commun s'appliqueront, notamment si la réponse à la question préjudicielle entraîne la cassation de la décision : l'arrêt de la cour d'appel de renvoi, y compris s'il est conforme à la réponse de la CJUE, pourra faire éventuellement l'objet d'un nouveau pourvoi en cassation.

Le fait, pour la Cour de cassation, de ne pas poser une question préjudicielle à la CJUE pourrait être sanctionné par l'engagement de la responsabilité de l'Etat ( CJCE, 30 septembre 2003, C-224/01 ; CJCE, 13 juin 2006, C-173/03 ; CJUE, 29 juillet 2019, C-620/ 17 Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe) : il est en effet jugé que l'exclusion et/ou la limitation, par les règles procédurales nationales, de la responsabilité de l'Etat membre pour des dommages causés par une violation imputable à une juridiction nationale est incompatible avec le droit communautaire quand les conditions de la jurisprudence Köhler sont réunies. Une telle violation peut consister dans la méconnaissance, par la juridiction nationale, de son obligation de renvoi préjudiciel au titre du troisième alinéa de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Conseil d'Etat, 9 octobre 2020 n° 414423 Lactalis Ingrédients SNC : question posée : le choix du Conseil d'Etat, dans une décision du 27 juillet 2009, relative à des contrats de vente de lait en poudre, de valider le délai de prescription de 30 ans pour la demande de remboursement des restitutions à l'exportation, sans procéder à un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne pour s'assurer que ce délai était conforme aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 3 du règlement ( CE, Euratom) n°2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995**

*constitue-t-il une violation manifeste du droit de l'Union européenne susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat ?*

La règle est que, selon l'article 267 du TFUE, lorsqu'une question préjudicielle portant sur l'interprétation d'un acte de droit dérivé se pose devant une juridiction nationale statuant en dernier ressort, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice pour la lui poser.

Dans sa décision, qui rejette l'existence d'une telle violation, le Conseil d'Etat précise les critères d'appréciation, pour le juge administratif, d'une violation manifeste du droit de l'Union susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique.

Il retient notamment qu'il n'y a pas lieu d'exiger une faute lourde en plus de la violation manifeste du droit de l'Union, mais la responsabilité n'est envisagée qu'à titre exceptionnel (le juge ayant méconnu de manière manifeste le droit applicable).

En résumé, les cours suprêmes sont tenues de renvoyer à la Cour de justice une question comportant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit communautaire sauf si :

- la juridiction considère que la question n'est pas pertinente car elle ne peut avoir aucune influence sur la solution du litige ;
- la Cour s'est déjà prononcée sur une question matériellement identique à la question soulevée;
- une jurisprudence établie de la Cour résout le point de droit en cause, même à défaut d'une stricte identité des questions visées (théorie de l'acte clair).

Il faut également signaler que la **Cour européenne des droits de l'homme** sanctionne la violation du droit au procès équitable du fait du non-renvoi préjudiciel devant la CJUE : CEDH, 8 avril 2014, n°17120/09 Dhahbi c/ Italie

## **F) Cas pratique**

*Considérez la situation suivante et fournissez une réponse sur la façon dont elle serait résolue dans votre pays. Ce faisant, veuillez fournir une référence au cadre normatif pertinent pour répondre à la question.*

L'article 13 de la Directive 2008/50 fixe des valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) qui doivent être respectées sur l'ensemble du territoire des États membres. Si les valeurs limites ne sont pas respectées dans une mesure dépassant la marge de tolérance fixée par la directive, l'article 23 de la directive exige que les États membres mettent en place un plan de qualité de l'air garantissant que les dépassements prennent fin dans les plus brefs délais.

Supposons que dans une agglomération de votre pays, les valeurs limites sont dépassées et que des preuves scientifiques montrent que cela est dû aux émissions provenant des véhicules diesel Euro 0-4. Le niveau cumulé de NO<sub>2</sub> provenant de toutes les autres sources de NO<sub>2</sub> dans l'agglomération ne conduit pas à un dépassement des valeurs limites de l'UE. Les autorités compétentes pour l'adoption du plan au titre de l'article 23 de la directive, telle que transposée en droit national, annoncent l'adoption d'une série de restrictions à l'utilisation

des véhicules diesel dans l'agglomération. Cependant, en même temps, une «zone à faibles émissions» déjà existante interdisant l'utilisation de n'importe quel véhicule dans le centre de l'agglomération est retirée à la demande d'un auto-club de véhicules diesel (dite «décision de retrait»). L'utilisation de véhicules diesel dans cette zone conduit sûrement à une nouvelle dégradation de la qualité de l'air dans l'agglomération à court terme. On estime que les restrictions à l'utilisation des véhicules diesel Euro 0-4 dans le plan pour la qualité de l'air permettent de respecter les valeurs limites dans un délai d'un an à compter du moment de l'adoption des restrictions.

Une ngo environnementale entame une procédure contre la décision de retrait de l'autorité compétente.

La juridiction nationale saisie de l'affaire a des doutes sur le point de savoir si l'adoption de restrictions à l'utilisation des véhicules diesel Euro 0-4 dans le plan pour la qualité de l'air est suffisante pour garantir le respect de la directive ou si l'article 13 de la directive exige l'annulation de la décision de retrait. Elle pose donc, entre autres, la question suivante à la CJEU:

*3. Dans quelle mesure (le cas échéant) les obligations d'un État membre qui ne s'est pas conformé à l'article 13 de la directive 2008/50 sont-elles affectées par l'article 23 (en particulier son deuxième alinéa)?*

La Cour de justice répond à cette question de la manière suivante:

*La troisième question*

*36 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'il apparaît que la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50 ne peut pas être atteinte dans une zone ou une agglomération donnée d'un membre État au plus tard le 1er janvier 2010, date indiquée dans ladite annexe, et cet État membre n'a pas demandé le report de ce délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, le fait qu'un plan pour la qualité de l'air conforme au deuxième alinéa de l'article 23, paragraphe 1, de la directive permet de considérer que cet État membre a néanmoins rempli ses obligations au titre de l'article 13 de la directive.*

*37 D'emblée, il convient de rappeler que l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 précise qu'il s'applique lorsque les valeurs limites pour les polluants sont dépassées après la date limite fixée pour l'atteinte de ces valeurs limites.*

*38 En outre, en ce qui concerne le dioxyde d'azote, l'application de cette disposition n'est pas subordonnée à la condition que l'État membre ait préalablement tenté d'obtenir le report du délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50.*

*39 Par conséquent, l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 s'applique également dans des circonstances telles que celles du litige au principal, dans lesquelles la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive n'est pas atteinte au 1er janvier 2010, date indiquée dans cette annexe, dans les zones ou agglomérations d'un État membre et cet État membre n'a pas demandé le report de cette date au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive.*

*40 Il découle ensuite de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, en cas de dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote après le délai fixé pour*

leur réalisation, l'État membre concerné est tenu d'établir un plan qualité qui répond à certaines exigences.

41 Ainsi, ce plan doit prévoir des mesures appropriées afin que la période pendant laquelle les valeurs limites sont dépassées puisse être maintenue aussi courte que possible et peut également inclure des mesures spécifiques visant à protéger les groupes de population sensibles, y compris les enfants. En outre, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ce plan doit contenir au moins les informations énumérées à la section A de l'annexe XV de la directive, peut également inclure des mesures au titre de l'article 24 de la directive, et doit être communiqué à la Commission sans délai et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement des valeurs limites a été constaté.

42 Toutefois, une analyse selon laquelle un État membre, dans des circonstances telles que celles au principal, aurait entièrement satisfait à ses obligations au titre de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, simplement parce qu'un tel plan a été établi, ne peut être acceptée.

43 Premièrement, il y a lieu de relever que seul l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 prévoit expressément la possibilité pour un État membre de reporter le délai fixé à l'annexe XI de la directive pour se conformer aux valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote dans cette annexe.

44 Deuxièmement, une telle analyse serait de nature à porter atteinte à l'efficacité des articles 13 et 22 de la directive 2008/50 car elle permettrait à un État membre de ne pas respecter le délai imposé par l'article 13 dans des conditions moins strictes que celles imposées par l'article 22.

45 L'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 exige que le plan de qualité de l'air contienne non seulement les informations qui doivent être fournies en vertu de l'article 23 de la directive, qui sont énumérées à la section A de l'annexe XV de celle-ci, mais également les informations énumérées à Section B de l'annexe XV, concernant l'état de mise en œuvre d'un certain nombre de directives et de toutes les mesures de réduction de la pollution de l'air qui ont été envisagées au niveau local, régional ou national approprié pour être mises en œuvre dans le cadre de la réalisation des objectifs de qualité de l'air. Ce plan doit en outre démontrer comment la conformité aux valeurs limites sera atteinte avant la nouvelle échéance.

46 Enfin, cette interprétation est également étayée par le fait que les articles 22 et 23 de la directive 2008/50 sont, en principe, applicables dans des situations différentes et ont une portée différente.

47 L'article 22, paragraphe 1, de la directive s'applique lorsque la conformité aux valeurs limites de certains polluants « ne peut » être obtenue dans le délai initialement fixé par la directive 2008/50, compte tenu, comme il ressort du considérant 16 du préambule la directive, d'un niveau de pollution particulièrement élevé. En outre, cette disposition ne permet de reporter le délai que lorsque l'État membre est en mesure de démontrer qu'il sera en mesure de respecter les valeurs limites dans un délai supplémentaire de cinq ans au maximum. L'article 22, paragraphe 1, n'a donc qu'une portée temporelle limitée.

48 En revanche, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 a une portée plus générale car il s'applique, sans être limité dans le temps, au dépassement de toute valeur limite de polluant établie par ladite directive, après le délai fixé pour son application, si ce délai est fixé par la directive 2008/50 ou par la Commission en vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la directive.

49 À la lumière de ce qui précède, la réponse à la troisième question est que, lorsqu'il apparaît que la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50 ne peut être atteinte dans une zone ou une agglomération donnée d'un État membre au plus tard le 1er janvier 2010, date indiquée dans ladite annexe, et cet État membre n'a pas demandé le report de ce délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, le fait qu'un plan pour la qualité de l'air conforme au deuxième L'article 23, paragraphe 1, de la directive a été rédigé ne permet pas, à lui seul, de considérer que cet État membre a néanmoins rempli ses obligations au titre de l'article 13 de la directive.

**Imaginez que vous seriez le juge dans l'affaire de suivi qui doit appliquer la réponse fournie par la Cour de justice. Comment jugerez-vous la demande d'annulation de la décision de retrait? Veuillez fournir une référence au cadre normatif pertinent pour répondre à la question.**

### Réponse de Marc Clément (question relevant de la juridiction administrative)

Voir sur les plans de protection de l'atmosphère CE 12 juillet 2017 n°394254 [https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035179854?dateDecision=&dateVerse ment=&isAdvancedResult=&jurisdiction=CONSEIL\\_ETAT&page=2&pageSize=10&query=plan+protection+atmosph%C3%A8re&searchField=ALL&searchProximity=&searchType=ALL&sortV alue=DATE\\_DESC&tab\\_selection=cetat](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035179854?dateDecision=&dateVerse ment=&isAdvancedResult=&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&page=2&pageSize=10&query=plan+protection+atmosph%C3%A8re&searchField=ALL&searchProximity=&searchType=ALL&sortV alue=DATE_DESC&tab_selection=cetat)

Quelques éléments d'analyse du cas :

- 1) Il ne fait pas de doute qu'il y a une obligation de résultats s'agissant de la qualité de l'air et de l'absence de dépassement des seuils.
- 2) La question est d'abord une question de faits : est-ce que la décision de retrait conduit à des dépassements des seuils ? Or ce ne peut pas être la décision de retrait qui est à l'origine des dépassements passés puisqu'elle n'a pas produit encore d'effets. En revanche, du fait des dépassements les autorités doivent prendre des mesures.
- 3) Il faut donc apprécier si le nouveau plan + décision de retrait permet d'atteindre les objectifs de la directive.
- 4) Il semble que ce soit le cas à long terme.
- 5) En revanche à court terme la décision de retrait a pour effet de limiter la portée des mesures adoptées et de réduire leur efficacité.
- 6) De ce fait je pense que la décision de retrait est illégale en ce qu'elle conduit à ce que les mesures adoptées ne peuvent permettre d'obtenir les résultats nécessaires à court terme.
- 7) Cependant il faut avoir des éléments précis permettant de démontrer que la décision de retrait a bien pour effet de dégrader à court terme la qualité de l'air.
- 8) Il ne me semble pas utile de soumettre une question préjudicielle dès lors que la question est une question d'expertise technique.

### G) Conclusion

Selon vous, la procédure préjudicielle aide-t-elle les juges nationaux à parvenir à une application uniforme du droit environnemental de l'UE et contribue-t-elle à une justice environnementale efficace sur le terrain? Dans la négative, quels changements devraient être envisagés en interne ou au niveau de l'UE?

## Réponse commune au juge administratif et au juge judiciaire

Oui, je pense que le mécanisme est à la fois utile et efficace pour permettre l'application du droit de l'UE.

### ANNEXES :

- 1- Cour d'appel administrative de Lyon 15 mai 2018 N°16LY03067
- 2- CJCE 24 juin 2008 C-188/07 commune de Mesquer
- 3- Cour de cassation 3<sup>ème</sup> chambre civile 17 décembre 2008 pourvoi U04-12.315
- 4- Conseil Etat 28 juin 2021 n°425519
- 5- Conseil Etat 9 octobre 2020 n°414423