



AIR

Qualité de l'air en Europe

Dépassements des valeurs limites

et plans d'action inappropriés et inefficaces

À retenir :

La CJUE a condamné plusieurs États membres en raison de dépassement des valeurs limites de certains polluants atmosphériques et des plans nationaux inappropriés et inefficaces. Les États membres de l'Union européenne ont une obligation de résultat en matière de qualité de l'air.

Les plans d'action relatifs à la qualité de l'air qu'ils adoptent et mettent en œuvre doivent comporter des mesures appropriées et efficaces, afin que la période de dépassements des valeurs limites de certains polluants atmosphériques soit la plus courte possible, conformément à l'article 23 de la directive 2008/50/CE.

Références jurisprudence

[CJUE, 22 fév. 2018, Com. c/ Pologne, C-336/16](#)

[CJUE, 24 oct. 2019, Com. C/ France, C-636/18](#)

[CJUE, 5 avril 2017, Com. c/ Bulgarie, C-488/15](#)

[CJUE, 10 nov. 2020, Com. c/ Italie, C-644/18](#)

[Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe](#)

Précisions apportées

1.- Un constat commun aux grandes agglomérations européennes

L'ensemble des États de l'Union européenne connaissent des phénomènes de pollution de l'air au niveau local, en particulier dans les grandes agglomérations.

Outre les obligations découlant des textes encadrant les émissions industrielles, le droit de l'Union énonce un droit général à respirer un air sain, c'est-à-dire un air dans lequel différents polluants atmosphériques ne dépassent pas certains seuils d'alerte et concentrations, appelées valeurs-limites.

2.- Le dispositif européen de lutte contre la pollution atmosphérique

La directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe prévoit un mécanisme de protection de la santé des citoyens de l'Union fondé sur le suivi des niveaux de concentrations de certains polluants dans l'air ambiant, notamment les particules de diamètre allant jusqu'à 10µm, dites PM₁₀, et le dioxyde d'azote ou NO₂ (article 13). Ce mécanisme de protection de la qualité de l'air nécessite l'établissement de plans d'actions (article 23) comportant notamment les informations « concernant les mesures ou projets adoptés visant à réduire la pollution » (annexe XV point 8).

La Cour a jugé que les obligations découlant de la directive sont d'effet direct (arrêt Janeczek du 25 juillet 2008, C-237/07), et que le respect des valeurs limites dans le délai le plus court possible est une obligation de résultat (arrêt Client Earth du 19 novembre 2014, C-404/13).

Dans les différents arrêts commentés, la Cour était appelée à se prononcer sur la question juridique du rapport entre l'obligation de respecter les valeurs limites et, en cas de dépassement de ces valeurs, l'obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air devant permettre de réduire cette pollution et limiter autant que possible la durée du dépassement.

3.- Les procédures contre la Bulgarie, la Pologne, la France et l'Italie

Les deux premiers arrêts commentés sont les deux premiers recours en manquement faisant suite aux nouvelles procédures pré-contentieuses initiées par la Commission européenne contre un grand nombre d'États membres de l'Union en raison de la persistance de la pollution atmosphérique (PM₁₀ et NO₂) dans leur territoire respectif.

Dans un troisième arrêt, la cour a condamné la France le 24 octobre 2019 (C-636/18), « *pour dépassement des valeurs limites de qualité de l'air fixées [NO₂] et manquement à l'obligation de prendre des mesures appropriées pour écarter le plus possible les périodes de dépassement* ».

Enfin, par son arrêt du 10 novembre 2020, la Cour condamne également l'Italie en raison de la persistance des dépassements des valeurs limites de PM₁₀. La Cour rappelle que le(s) plan(s) relatif(s) à la qualité de l'air établis par les Etats membres **doi(ven)t répondre** aux exigences de l'article 23§1 de la directive 2008/50, **et doivent ainsi** « *prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible et peu(ven)t comporter des mesures additionnelles spécifiques pour protéger les catégories de population sensibles, notamment les enfants* » (point 131 de l'arrêt).

4.- Le raisonnement de la Cour

La Cour confirme l'existence d'une obligation de résultat préventive et inconditionnelle de respecter toute valeur limite de polluant fixée par la directive (art.13). « *Le dépassement des valeurs limites suffit ainsi pour constater un manquement aux dispositions combinées de l'article 13 paragraphe 1, de la directive 2008/50 et de l'annexe XI de celle-ci* ».

La Cour sanctionne également le non-respect de l'obligation de mise à exécution de mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement soit la plus courte possible (art. 23).

La Cour rappelle que « *les plans relatifs à la qualité de l'air ne peuvent être établis que sur le fondement de l'équilibre entre l'objectif de réduction du risque de pollution et les différents intérêts publics et privés en présence* ».

Elle considère que le fait que les valeurs limites sont dépassées ne suffit pas à soi seul pour conclure que les plans d'action prévues à l'article 23 sont insuffisants. Aussi, vérifie-t-elle, par une analyse au cas par cas, si les plans de la qualité de l'air établis sont conformes aux exigences de l'art. 23, c'est-à-dire, s'ils ont permis que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Dans les différents arrêts cités, la Cour a sanctionné des durées de dépassements s'étendant de 10 à 14 ans en tant qu'indice fort témoignant de l'insuffisance et de l'inefficacité des plans et mesures adoptés.

Pour la France, la Cour a jugé que l'ensemble des plans relatifs à la qualité de l'air étaient insuffisants, dès lors que ceux-ci prévoyaient « *parfois une durée de réalisation de plus de quinze ans après l'entrée en vigueur des valeurs limites pour le NO₂* », ce qui ne peut a priori être qualifié de durée « *la plus courte possible* ».

Toutefois, la Cour accepte sur le principe de prendre en compte l'existence de difficultés structurelles telles qu'évoquées, notamment « *en particulier dans des circonstances où les dépassements constatés sont exclusivement localisés autour des grands axes routiers* », dès lors que les dépassements subsistent après que l'État membre a pris **toutes** les mesures appropriées.

Il faut néanmoins pour cela apporter des éléments précis, pour chaque cas particulier, sur les lieux considérés, l'échéancier et l'impact chiffré des mesures prises.

À noter :

Le 12 juillet 2017, le Conseil d'État français a « *enjoint au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones [concernées par des dépassements], un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en NO₂ et en particules fines PM₁₀ sous les valeurs limites (...) dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018* » ([Fiche 4114-FJ-2017](#)).

Le 10 juillet 2020, le Conseil d'État, a prononcé une astreinte pour assurer l'exécution de ce jugement ([Conseil d'État, Assemblée, du 10 juillet 2020, n°428409](#)).

Référence : 4325-FJ-2018

(Mises à jour : juin 2020 ; novembre 2020)

Mots-clés : CJUE – qualité de l'air – PM₁₀ et NO₂ – directive 2008/50/CE – condamnation pour manquement