

AIR

Plans relatifs à la qualité de l'air : Importance de la description détaillée des mesures envisagées et des effets escomptés

À retenir :

Dans un arrêt du 4 mars 2021, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné le Royaume-Uni en raison de dépassements « systématiques » et « persistants » des valeurs limites de certains polluants dans l'air ambiant fixées par les directives européennes. Dans le même arrêt, la CJUE a précisé les exigences que chaque État membre doit respecter en termes de contenu **des plans relatifs à la qualité de l'air, appelés en France, les plans de protection de l'atmosphère (PPA).**

Références de jurisprudence

[CJUE, 4 mars 2021, C-664/18](#)

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

Précisions apportées

La directive 2008/50/CE a pour objectifs de lutter contre les émissions de polluants atmosphériques, pour protéger la santé humaine et l'environnement. Elle fixe des objectifs (seuils) à ne pas dépasser pour certains polluants, et impose que soient établis des plans d'action (plans relatifs à la qualité de l'air) pour les zones présentant des dépassements de seuils.

Le Royaume-Uni a dans ce but proposé des plans relatifs à la qualité de l'air, en septembre 2011, pour une quarantaine de zones où les limites de dioxyde d'azote (NO₂) avaient été dépassées en 2010. La légalité de ces plans a été contestée devant la Cour suprême du Royaume-Uni par ClientEarth en 2012, et le secrétaire d'État a été sommé de soumettre de nouveaux plans d'ici la fin 2015.

Les plans de 2015 ont été de nouveau contestés puisqu'ils ne prévoyaient le respect des limites de NO₂ que dans des délais relativement longs (2020, voire 2025). De nouveaux plans ont été ordonnés pour 2017. La Commission a déposé un recours devant la CJUE en les jugeant pas assez efficaces et appropriés.

Le 4 mars 2021, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que le Royaume-Uni avait manqué à ses obligations au titre de la directive 2008/50/CE.

1 – Condamnation en manquement pour le dépassement des seuils

Aux termes de l'article 13 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (la directive AAQ), « **les États membres veillent à ce que, dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations, les niveaux de dioxyde de soufre, de PM₁₀, de plomb et de monoxyde de carbone dans l'air ambiant ne dépassent pas les valeurs limites. En ce qui concerne le dioxyde d'azote et le benzène, les valeurs limites indiquées à l'annexe XI ne peuvent pas être dépassées à partir des dates indiquées à ladite annexe. Le respect de ces exigences est évalué conformément à l'annexe III.** ».

La CJUE a jugé que le Royaume-Uni avait manqué à ses obligations au titre de ces dispositions, au constat purement factuel des dépassements systématiques et persistants des seuils que la directive prévoit.

2 – Condamnation en manquement au regard des insuffisances des plans de qualité de l'air adoptés

Lorsque les limites de ces polluants sont dépassées sur des zones particulières, l'article 23 exige que « *les États membres veillent à ce que **des plans de qualité de l'air** soient établis pour ces zones et agglomérations afin d'atteindre la valeur limite correspondante* » et « *qu'en cas de dépassement de ces valeurs limites après le délai prévu pour leur application, **les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible*** ».

Sur le plan formel, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive, ces plans relatifs à la qualité de l'air doivent contenir au moins les informations énumérées à l'annexe XV, section A.

À cet égard, ils doivent comporter une estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée. En l'espèce, le Royaume-Uni n'a pas fourni « *d'estimation de l'amélioration de la qualité de l'air escomptée, bien que ces informations soient d'une importance primordiale* ».

La CJUE propose également dans cet arrêt du 4 mars 2021 une grille d'analyse qualitative sur le contenu de ces plans :

- **Une période de dépassement la plus courte possible**

En termes de délais, d'une part, la CJUE précise ici que les plans de 2015 prévoyaient tous une « *durée de réalisation pouvant s'étendre sur une période considérable* », soit pour le NO₂ jusqu'à l'année 2020 pour la plupart de ces plans ; et que les plans de 2017 « *ne [prévoient] pas de réduction des délais envisagés pour la mise en conformité avec les obligations résultant de la directive 2008/50 comparé à ce qui était prévu dans les plans de 2015. Au contraire, dans la plupart des cas [était] prévue une période encore plus longue pour se conformer à ces obligations* ».

- **Des mesures appropriées précises et juridiquement contraignantes**

La notion de « mesures appropriées » fait l'objet d'un certain nombre de précisions. Ne sont pas considérées comme telles les mesures qui sont « *décrites de manière insuffisamment détaillée, sommaire ou vague* ».

En particulier, la CJUE a relevé à titre d'exemple que certaines mesures étaient « *de nature générique, en ce qu'elles visent, à titre d'exemple, la promotion de certains moyens de transport, tels que les vélos, la marche ou les transports publics, ou des campagnes de sensibilisation ou la sécurité routière en général* ».

Ce type de mesures n'a en outre qu'un impact indirect, en ce qu'elles « *ne concernent pas directement les émissions de NO₂, telles que la plantation d'arbres, l'isolation des immeubles ou l'utilisation de l'énergie solaire* ».

En particulier, la CJUE relève que ces mesures « ***ne sont pas juridiquement contraignantes*** ».

Les effets de ces mesures sont donc nécessairement incertains, ce qui ne permet pas d'estimer de façon fiable l'amélioration de la qualité de l'air escomptée, ni de garantir que les objectifs annoncés seront atteints dans les délais les plus courts possibles.

Le Royaume-Uni a donc également été condamné pour avoir manqué à ses obligations au titre de l'article 23, en ce que le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air ne répondait pas aux exigences de la directive.

Référence : 6120-FJ-2023

Mots-clés : [air](#) – [plan de protection de l'atmosphère](#) – [informations de l'annexe XV](#) – [description de chaque mesure](#) – [évaluation individualisée](#)