

Haute Cour administrative de Berlin-Brandebourg, *Deutsche Umwelthilfe* (DUH) contre la République fédérale allemande, 20 mai 2020 (dépôt de la requête)

Résumé :

L'association allemande de défense de l'environnement « *Deutsche Umwelthilfe* », a intenté un recours contre l'État allemand en matière de lutte contre la pollution de l'air. Elle dénonce les insuffisances du plan national allemand de réduction des polluants atmosphériques et entend obtenir son renforcement.

Sources :

- [Requête](#) (en allemand)
- [Communiqué de presse de *Deutsche Umwelthilfe*](#) (en allemand)
- [Communiqué de presse de *ClientEarth*](#) (en anglais)

Faits :

En 2018, 60.000 personnes seraient décédées prématurément à cause de la pollution de l'air en Allemagne¹. C'est le danger environnemental le plus important pour la santé en Allemagne.

Pourtant, la qualité de l'air fait l'objet d'une réglementation importante au niveau européen, notamment au travers de la directive 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques² dont découle pour chaque État membre l'élaboration d'un plan national sur la qualité de l'air (*nationale Luftreinhalteprogramm*, NLRP).

Malgré l'adoption d'un tel plan le 22 mai 2019, l'Allemagne manque aux exigences de réduction imposées par cette directive pour quatre des cinq substances dangereuses réglementées : l'ammoniac (NH₃), les particules fines (PM_{2,5}), l'oxyde d'azote (NO_x), et le dioxyde de soufre (SO₂).

Parties :

La présente requête a été déposée par l'association allemande de protection de l'environnement « *Deutsche Umwelthilfe* », soutenue par *ClientEarth*. Elle est intentée contre l'État allemand, représenté par le gouvernement fédéral.

Procédure :

La requête dont il est ici question a été déposée devant la Haute Cour administrative de Berlin-Brandebourg le 20 mai 2020. Il s'agit de la première instance de jugement. Aucune décision n'a pour le moment été rendue.

Moyens :

Les moyens soulevés par l'association requérante dans le cadre de ce nouveau contentieux sont les suivants :

¹ Source : Agence européenne de l'environnement (EEA)

² Directive (EU) 2016/2284 du parlement européen et du conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE

Sur la forme, les requérants relèvent l'absence d'évaluation environnementale stratégique du plan. Dans sa requête, la Deutsche Umwelthilfe soutient que le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques est soumis à une obligation d'évaluation environnementale stratégique³, conformément à l'article 3 paragraphe 2 de la directive 2001/42/CE⁴ relative à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'absence en l'espèce d'une telle évaluation constituerait dès lors une erreur de procédure de nature à obtenir l'annulation de l'actuel programme et l'obligation d'en établir un nouveau⁵, conformément au paragraphe 4 de la loi sur les recours en matière d'environnement (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, UmwRG).

Sur le fond, les demandeurs font valoir la violation des obligations environnementales de la directive 2016/2284. L'association requérante estime que certaines exigences environnementales issues de la directive 2016/2284 n'ont pas été respectées. C'est le cas, notamment, concernant le **caractère strictement contraignant des engagements de réduction des émissions**. Ainsi, les objectifs de réduction prévus par la directive⁶, font l'objet d'une obligation absolue de résultat⁷. Cette obligation découlerait de l'article 288 Paragraphe 3 du TFUE et serait confirmée par l'article 18 de la directive en ce qu'il impose l'adoption de règles relatives à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives⁸.

En l'espèce, les engagements de réduction des émissions n'ont pas ou ne pourront être atteints et aucune disposition de sanction n'a été incluse dans la quarante-troisième ordonnance d'application de la loi fédérale sur la lutte contre les nuisances (*dreiundvierzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes Immissionsschutz-gesetzes*), de sorte que l'État allemand aurait manqué à ces obligations⁹.

C'est le cas également de l'**obligation de suivre une trajectoire de réduction linéaire**. S'il est possible de déroger à cette obligation de linéarité à condition notamment de ne pas compromettre les engagements de réduction des émissions pour 2030, les États membres décrivent alors cette trajectoire alternative de réduction non linéaire et les raisons de la suivre dans les programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique¹⁰. L'association requérante ajoute que l'existence des conditions permettant d'adopter une telle trajectoire « doit être justifiée en détail, car c'est la seule façon de garantir que la déviation peut être vérifiée par les tribunaux et le public »¹¹.

C'est le cas enfin de l'**obligation d'établir un plan national approprié**. L'élaboration de ce plan s'accompagne d'une grande liberté de conception pour les États membres, néanmoins il est encadré dans ses objectifs (garantir le respect des engagements de réduction contraignants), et limité dans son contenu par les exigences de l'article 6 et de l'annexe III de la directive, telles que la précision du calendrier et des autorités compétentes pour la mise en œuvre des mesures¹².

³ Voir B., II., 1. de la requête

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement, Article 3 Paragraphe 2

⁵ Voir B., II., 1., c. de la requête : «*Die Nichtdurchführung einer strategischen Umweltprüfung stellt zugleich einen Verfahrensfehler im Sinne von § 4 UmwRG dar, der bereits zur Aufhebung des bestehenden unzureichenden Luftreinhalteprogramms führe würde. Auch aus diesem Grund ist die Beklagte zur Erstellung eines neuen, wirksamen Luftreinhalteprogramms verpflichtet.*»

⁶ Directive 2016/2284 *op.cit.*, Article 4, Paragraphe 1 et Annexe II, Tableau B

⁷ Voir B., II., 2., a. de la requête : «*Diese Reduktionsvorgaben enthalten eine nach Art. 288 Abs. 3 AEUV absolut verbindliche Ergebnisverpflichtung* »

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Directive 2016/2284 *op.cit.*, Article 4, Paragraphe 2

¹¹ Voir B., II., 2., b. de la requête : «*Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist im Einzelnen zu begründen, da nur so eine Überprüfung der Abweichung durch die Gerichte und die Öffentlichkeit gewährleistet werden kann.*»

¹² Voir B., II., 2., c. de la requête : «*Dieser Spielraum wird jedoch durch die Funktion der Luftreinhalteprogramme, die Einhaltung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen sicherzustellen sowie durch die weiteren in Art. 6 und Anhang III NEC-Richtlinie vorgesehenen inhaltlichen Anforderungen begrenzt.*»

Selon la *Deutsche Umwelthilfe*, le programme national « n'aborde que des options non contraignantes pour des mesures dont la mise en œuvre n'est pas certaine »¹³. De plus, aucun calendrier de mise en œuvre ne serait mentionné et le calcul des effets de réduction serait largement incompréhensible et improbable¹⁴, ce qui constituerait donc une violation de ces obligations.

Problème juridique : la question est donc de savoir si le plan national sur la qualité de l'air adopté par l'Allemagne est suffisant au regard des normes juridiques européennes en la matière.

Commentaire :

De nombreuses condamnations ont déjà été prononcées par des tribunaux allemands et une plainte a été déposée devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en raison du dépassement persistant des valeurs limites pour le dioxyde d'azote dans les villes allemandes.

Par cet énième recours, l'association allemande entend obtenir l'obligation pour l'État allemand de renforcer l'actuel plan national, en intégrant des mesures contraignantes, un calendrier et des responsabilités fermes. Quatre secteurs sont spécifiquement visés : le chauffage au bois, l'agriculture (essentiellement l'élevage intensif), le transport et la combustion de charbon¹⁵.

Fiche d'arrêt rédigée par Diane Banderly, membre de Notre Affaire à Tous

¹³ Voir B., II., 2., d. de la requête : «*Denn im Luftreinhalteprogramm werden lediglich unverbindliche Maßnahmenoptionen erörtert, deren Umsetzung nicht gesichert ist*»

¹⁴ *Ibid.* : «*Ein Umsetzungszeitplan wird nicht genannt. [...] Abgesehen davon ist die Berechnung der Minderungseffekte in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und plausibel*»

¹⁵ Voir Communiqué de presse de *Deutsche Umwelthilfe*