



## **Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 décembre 2022 relatif à l'interprétation de la 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**

**Résumé :** Un résidant en région parisienne a demandé une indemnisation à l'État français estimant d'avoir subi un préjudice en raison de la détérioration de son état de santé qui serait causée par la dégradation de la qualité de l'air ambiant dans l'agglomération de Paris. Cette dégradation est, selon lui, due au fait que les autorités françaises ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union européenne. La cour administrative d'appel de Versailles a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne pour savoir si les particuliers peuvent solliciter une indemnisation de l'État pour des préjudices de santé résultant de dépassements des valeurs limites fixées par les normes du droit de l'Union en matière de la qualité de l'air ambiant, et dans quelles conditions.

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré que les obligations résultantes de la directive 2008/50 CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 en cause n'ont pas pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard d'un Etat membre. Toutefois, la Cour ouvre la voie à une réparation sur le fondement du droit interne.

### **Sources principales :**

- Décision CJUE, 22 décembre 2022, JP contre Ministre de la Transition écologique et Premier ministre, C-61/21 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9D8C210A88553E45D2B380B111121C33?text=&docid=268801&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1216551>
- Communiqué de presse de la décision de la CJUE <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/cp220211fr.pdf>
- Décision du Conseil d'Etat du 29 janvier 2021 <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CAA/decision/2021-01-29/18VE01431>
- Article de Dalloz sur les arrêts du TA de Paris, 16 juin 2023, n° 2019924 et n° 2019925 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-etat-condamne-indemniser-des-enfants-victimes-des-pollutions-de-l-air>

**Faits :** Monsieur E.A, résident de l'agglomération de Paris, a demandé une indemnisation par l'Etat français d'un montant total de 21 millions d'euros en réparation d'un préjudice tenant à la détérioration de son état de santé qui lui aurait été causée par la dégradation de la qualité de l'air ambiant dans cette agglomération. Cette dégradation résulterait des dépassements des valeurs limites de concentration en dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et en microparticules (PM10), fixées par la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant, en raison de manquements par les autorités françaises aux obligations qui leur incombent en vertu des articles 13 et 23 de cette directive.

## Procédure et moyens :

- ❓ Monsieur E.A. a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'enjoindre au préfet du Val-d'Oise de prendre toutes les mesures relevant de sa compétence aux fins de résoudre ses problèmes de santé liés aux allergies environnementales causées par l'air et de mettre en œuvre l'intégralité des recommandations de la Commission européenne ainsi que de condamner l'Etat à lui verser la somme de six millions d'euros en réparation de son préjudice sanitaire et de quinze millions d'euros en réparation de ses préjudices moral, d'anxiété, corporel, esthétique, physique et psychique.
- ❓ Par un jugement du 12 décembre 2017, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté ces demandes au motif que les dispositions de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant qu'il invoquait ne confèrent aucun droit aux particuliers à obtenir l'indemnisation d'un éventuel préjudice subi du fait de la dégradation de la qualité de l'air.
- ❓ Par une requête et quatre mémoires, enregistrés entre 25 avril 2018 et 23 septembre 2020, Monsieur E.A a interjeté appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Versailles.
- ❓ Le 29 janvier 2021, la cour administrative d'appel de Versailles a décidé de surseoir à statuer sur cette requête jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes :

1) Les règles applicables résultant des dispositions de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> et de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe doivent-elles être interprétées comme ouvrant aux particuliers, en cas de violation suffisamment caractérisée par un Etat membre des obligations en résultant, un droit à obtenir de l'Etat en cause la réparation des préjudices affectant leur santé présentant un lien de causalité direct et certain avec la dégradation de la qualité de l'air ?

2) A supposer que les dispositions mentionnées ci-dessus soient effectivement susceptibles d'ouvrir un tel droit à réparation des préjudices de santé, à quelles conditions l'ouverture de ce droit est-elle subordonnée ?

**Solutions :** La Cour de justice de l'Union européenne, saisie de la question préjudicielle susmentionnée, a rappelé que les articles en cause de la directive 2008/50 imposent aux États membres une obligation de veiller à ce que les niveaux, notamment, de NO<sub>2</sub> et de PM10, ne dépassent pas, sur leur territoire respectif et à compter de certaines dates, les valeurs limites fixées par la directive ainsi qu'une obligation de prévoir des mesures appropriées pour remédier aux éventuels dépassements de ces valeurs, notamment dans le cadre de plans relatifs à la qualité de l'air.

Cependant, la Cour précise que ces obligations poursuivent un objectif général de protection de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble et ne permettent pas de considérer qu'elles confèrent implicitement des droits aux



particuliers dont la violation serait susceptible d'engager la responsabilité d'un État membre pour des dommages qui leur auraient été causés.

Toutefois, la Cour a précisé que cela n'exclut pas que la responsabilité de l'État puisse être engagée sur le fondement du droit interne, dans des conditions moins restrictives et que, le cas échéant, il puisse être, à ce titre, tenu compte de méconnaissances des obligations européennes en tant qu'élément susceptible d'être pertinent aux fins d'établir la responsabilité des pouvoirs publics sur un autre fondement que le droit de l'Union.

Par ailleurs, la Cour rappelle que les particuliers doivent pouvoir obtenir des autorités nationales, en saisissant éventuellement les juridictions compétentes, qu'elles adoptent les mesures requises en vertu des directives européennes, telles qu'un plan relatif à la qualité de l'air. La Cour relève enfin que les juridictions d'un État membre peuvent éventuellement prononcer des injonctions assorties d'astreintes visant à assurer le respect par cet État des obligations découlant du droit de l'Union.

### **Commentaires :**

#### **🔍 Sur le droit de l'indemnisation des particuliers**

Bien que la Cour de justice de l'Union européenne a posé le principe selon lequel la directive 2008/50/CE fixant des normes pour la qualité de l'air ambiant n'a pas, comme telle, pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard d'un État membre, elle a ouvert la voie à une réparation sur le fondement du droit interne.

Et c'est sur ce raisonnement que le 16 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a condamné l'État français à indemniser deux enfants, victimes de la pollution de l'air. En effet, sur la base des résultats d'une expertise ordonnée par jugement avant-dire droit, et en s'appuyant sur l'interprétation de la directive 2008/50/CE par la Cour de justice de l'Union européenne, le tribunal a reconnu un lien de causalité entre la pollution de l'air et les dommages corporels des victimes. Malgré une indemnisation symbolique, cette décision constitue le premier cas de réparation des préjudices subis par des particuliers liés à la pollution de l'air.

#### **🔍 Sur le respect de la directive 2008/50/CE par les Etats Membres**

Pour rappel, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne peut poursuivre en justice un Etat membre qui manque aux obligations qui lui incombent au titre de la législation de l'Union Européenne. Ainsi, des actions en justice portant sur la directive 2008/50/CE ont été engagées par la Commission et à ce jour, la Cour de justice de l'Union européenne a déjà condamné pour son non-respect les pays suivants: la Bulgarie sur le PM10 (5 avril 2017), la Pologne sur le PM10 (22 février 2018), la France sur le NO2 (24 octobre 2019) et sur le PM10 (28 avril 2022), l'Italie sur les PM10 (10 novembre 2020), la Hongrie sur PM10 (3 février 2021), le Royaume-Uni sur le NO<sub>2</sub> (4 mars 2021), et l'Allemagne sur le NO<sub>2</sub> (3 juin 2021).



Toutefois, parallèlement à l'action de la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé dans sa décision que les particuliers peuvent également saisir des juridictions nationales compétentes afin d'exiger des autorités nationales l'adoption des mesures requises en vertu des directives européennes, notamment un plan relatif à la qualité de l'air et que les juridictions peuvent éventuellement prononcer des injonctions assorties d'astreintes visant à assurer le respect, par cet État, des obligations découlant du droit de l'Union.

Pour rappel, à ce titre, la France a été condamnée à payer des astreintes par le Conseil d'Etat à trois reprises :

📅 Conseil d'Etat, 12 juillet 2017

Le Conseil d'Etat saisi en 2015 par l'association Les Amis de la Terre-France (rejointe par autres requérants depuis) avait enjoint le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre, pour chacune des zones dans lesquelles les valeurs limites de concentration étaient encore dépassées, des plans « qualité de l'air » permettant de ramener, dans le délai le plus court possible, les concentrations de NO<sub>2</sub> et de PM10 en dessous des valeurs fixées par la directive et ce, avant le 31 mars 2018.

📅 Conseil d'Etat, 10 juillet 2020

Le Conseil a condamné l'Etat à payer une astreinte de 10 M€ pour le premier semestre 2021 (soit plus de 54 000 € par jour) au motif que les mesures prises par le gouvernement pour améliorer la qualité de l'air dans les zones en dépassement des valeurs limites de concentration du NO<sub>2</sub> et de PM10 ne sont pas suffisantes pour considérer que la décision du Conseil d'Etat du 12 juillet 2017 est intégralement exécutée.

📅 Conseil d'Etat, 4 août 2021

Première liquidation provisoire de l'astreinte prononcée pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021, l'Etat est condamné à verser la somme de 10 millions d'euros, répartie entre des associations (notamment Les Amis de la Terre-France) et des agences environnementales (notamment l'ADEME).

📅 Conseil d'Etat, 17 octobre 2022

Deuxième liquidation provisoire de l'astreinte prononcée pour la période courant du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022, l'Etat est condamné à verser une astreinte de 10 millions d'euros par semestre, soit un total de 20 millions d'euros.

📅 Conseil d'Etat, 24 novembre 2023

Troisième liquidation provisoire de l'astreinte prononcée, l'État est condamné au paiement de deux astreintes de 5 millions d'euros pour les deux semestres allant du 12 juillet 2022 au 12 juillet 2023. En raison de la réduction du nombre de dépassements de valeurs limites de qualité de l'air et de l'adoption de certaines mesures - dont la création de ZFE - le Conseil d'Etat a donc réduit de moitié le montant de l'astreinte par semestre de retard, de 10 à 5 millions.

***Andrea Sandei Koscova, juriste et bénévole NAAT***