

Le rôle déterminant du juge national  
dans la mise en œuvre des normes  
environnementales européennes.  
Réflexions à propos de l'arrêt  
du Conseil d'État, du 17 octobre 2022,  
*Association Les amis de la Terre France  
et autres*

The decisive role of the national judge  
in the implementation of European  
environmental standards. Reflections  
on the judgment of the Council  
of State of 17 October 2022,  
*Association Les amis de la Terre France  
et autres*

Alexandra FERENTINOU, *Enseignant-chercheur en droit public, Université Bretagne Sud, Lab-LEX (UR 7480) UBO/UBS*

EU Environmental Law – Directive 2008/50/EC – Violation of an EU Directive – Access to justice – Right to an effective judicial protection – National courts – Enforcement of judicial decisions – Injunctions – Financial penalties – Right to a clean air

*The ruling of the French State Council in “Association Les amis de la Terre France et autres” case highlights the crucial role played by national courts, citizens and NGO’s in the process of the implementation of the Air Quality Directive. The judgment strengthens the citizens’ right to clean air as it offers them new tools to enforce compliance with Air Quality Directive’s provisions. It confirms that litigation by individuals and non-governmental organizations before national courts is the main and most effective way to enforce EU environmental norms and standards.*

La décision du Conseil d'État du 17 octobre 2022<sup>1</sup> confirme que le juge administratif français est le seul garant de l'application effective des normes européennes de protection de l'environnement dans l'ordre juridique interne.

Saisi par l'association Les amis de la Terre France, le Conseil d'État a, par une première décision du 12 juillet 2017<sup>2</sup>, annulé pour excès de pouvoir les décisions implicites du président de la République, du premier ministre et des ministres chargés de l'Environnement et de la Santé, refusant de prendre des mesures pour ramener, sur l'ensemble du territoire, les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008, dite « qualité de l'air »<sup>3</sup>, et plus précisément, d'élaborer un ou plusieurs plans relatifs à la qualité de l'air permettant d'atteindre cet objectif. La Haute juridiction a de surcroît enjoint au premier ministre et au ministre chargé de l'Environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre de tels plans d'action prévoyant les mesures appropriées pour atteindre l'objectif relatif à ces valeurs limites *dans le délai le plus court possible*<sup>4</sup>.

Constatant que les valeurs limites étaient toujours dépassées dans huit zones et que l'État n'avait pas pris toutes les mesures permettant d'assurer l'exécution de la décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État, par une deuxième décision du 10 juillet 2020<sup>5</sup>, lui a ordonné de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois,

sous peine, à l'expiration de ce délai, de se voir infliger une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. En l'espèce, le Conseil d'État a accordé encore six mois au gouvernement pour prendre les mesures nécessaires. L'astreinte ne commencerait à courir que si l'inexécution se prolongeait au-delà du 12 janvier 2021.

En dépit des mesures prises par le gouvernement pour améliorer la qualité de l'air dans plusieurs zones de France, celles-ci demeuraient insuffisantes. Les seuils limites étaient toujours dépassés dans plusieurs zones et des actions supplémentaires restaient nécessaires. Le 4 août 2021, le Conseil d'État a ainsi décidé de liquider l'astreinte de 10 millions d'euros prononcée contre l'État pour la période courant du 11 janvier au 11 juillet 2021 et de la répartir entre l'association requérante à l'instance initiale et d'autres organismes à but non lucratif engagés dans la lutte contre la pollution de l'air<sup>6</sup>.

C'est dans ce courant jurisprudentiel que la décision du 17 octobre 2022 s'inscrit. En l'espèce, le Conseil d'État a, après avoir analysé les nouveaux éléments fournis par le ministère en charge de l'Écologie, constaté que les mesures prises par l'État ne garantissent pas que les seuils limites de pollution soient respectés dans les délais les plus courts possible. Il a ainsi condamné l'État à payer deux nouvelles astreintes de 10 millions d'euros pour les deux semestres de la période du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022.

Le Conseil d'État a procédé à un contrôle concret et approfondi des mesures consécutives adoptées par le gouvernement afin de constater que des dépassements de concentration des polluants sont toujours présents et que la situation de non-dépassement ne peut pas être regardée comme consolidée. Il a effectué un contrôle zone par zone des concentrations. Il a examiné l'incidence concrète des mesures prises sur la diminution des taux de concentration pour conclure une nouvelle fois que « *les éléments produits ne permettent pas d'établir que les effets des différentes mesures adoptées permettront de ramener, dans le délai le plus court possible, les niveaux de concentration* » en deçà des limites fixées par les normes européennes, reprises en droit français, de qualité de l'air.

<sup>1</sup> CE, 17 octobre 2022, *Association Les amis de la Terre France et autres*, req. n° 428409, publié au recueil *Lebon*.

<sup>2</sup> CE, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la terre France*, req. n° 394254, publié au recueil *Lebon* ; *AJDA*, 2018, p. 167, note A. PERRIN et M. DEFFAIRI ; *AJDA*, 2017, p. 1426 ; *D.*, 2017, p. 1474 ; *RFDA*, 2017, p. 1135, note A. VAN LANG ; *RTD eur.*, 2018, p. 392, obs. A. BOUVERESSE.

<sup>3</sup> 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, *JOUE*, n° L 152 du 11 juin 2008, p. 1.

<sup>4</sup> Les articles 13 et 23 de la directive dite « qualité de l'air » définissent en effet une double obligation : d'une part, une obligation de résultat tenant au respect de valeurs limites de concentration de certains polluants dans l'air – en l'espèce, le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et certaines particules fines (PM10) et, d'autre part, en cas de non-respect de ces plafonds, une obligation de moyens tenant à la réalisation de « plans relatifs à la qualité de l'air » destinés à ramener la pollution de l'air sous ces valeurs limites dans un délai le plus court possible, ces plans devant être transmis à la Commission européenne.

<sup>5</sup> CE, 10 juillet 2020, *Assoc. Les amis de la terre France et autres*, req. n° 428409, publié au recueil *Lebon* ; *AJDA*, 2020, p. 1447 ; *AJDA*, 2020, p. 1776, chron. C. MALVERTI et C. BEAUFILS ; *RFDA*, 2020, p. 818, concl. S. HOYNCK.

<sup>6</sup> CE, 4 août 2021, *Assoc. Les amis de la terre France*, req. n° 428409, publié au recueil *Lebon* ; *AJDA*, 2021, p. 1655 ; *D.*, 2021, p. 1544.

Le montant très élevé de l'astreinte prononcée contre l'État a valu à l'arrêt une importante médiatisation. Le Conseil d'État assume un rôle de garant de la qualité de l'air, de la protection de l'environnement et de la santé publique. La somme record de 20 millions d'euros d'astreinte prononcée en témoigne. Elle est suffisamment élevée pour « *jouer son rôle de pression* » sur le gouvernement et met ce dernier face à l'insuffisance de sa politique d'amélioration de la qualité de l'air.

Cette décision est riche d'enseignements. Elle met en valeur non seulement le rôle du Conseil d'État dans la lutte contre la pollution atmosphérique mais également son rôle primordial dans l'exécution du droit de l'Union européenne. Le juge administratif français apparaît comme le garant du respect des normes européennes environnementales dans l'ordre juridique interne. Par son contrôle de légalité et par son pouvoir d'injonction, le juge administratif français garantit, plus efficacement que le juge de l'Union européenne, l'exécution des obligations qui pèsent sur les États membres en vertu de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air.

Son rôle de garant du respect des normes environnementales européennes revêt une signification particulière dans la mesure où ces normes sont de nature à faire naître directement dans le chef des particuliers des nouveaux droits subjectifs et, plus précisément, des *droits-créances* dont le respect implique une action positive de la part des autorités nationales. Ces droits qui trouvent leur fondement dans les dispositions de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air peuvent être invoqués par les justiciables devant le juge administratif français qui en assure pleinement le respect.

L'arrêt commenté permet ainsi de constater que le juge administratif français, investi de la plénitude de compétence pour assurer l'application immédiate et effective du droit de l'Union européenne, garantit efficacement le respect, par l'État, des normes environnementales contenues dans les directives européennes (I). Le juge administratif français garantit également la mise en œuvre effective des nouveaux droits-créances que ces normes confèrent aux particuliers en renforçant ainsi considérablement le statut contentieux de ceux-ci (II).

## I. Le juge administratif français, garant de l'exécution des normes européennes environnementales

Les pouvoirs que l'ordre juridique de l'Union européenne confère au juge national transforment ce dernier en *acteur de premier plan* de l'exécution du droit de l'Union européenne. Concernant en particulier l'exécution effective des normes européennes en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, celle-ci est principalement assurée par les juridictions nationales.

Dans ce domaine, nous constatons l'inefficacité du recours en constatation de manquements des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne, confié à l'initiative de la Commission européenne et conçu pour garantir le respect par les États de leurs obligations européennes (A). Les voies de recours en droit interne permettent une exécution plus efficace des normes environnementales européennes notamment en raison des pouvoirs dont le juge national est investi pour l'exécution du droit de l'Union européenne (B).

### A. L'efficacité limitée du recours en manquement exercé au titre de l'article 258 du TFUE

L'action en constatation de manquement, prévue aux articles 258 à 260 du TFUE, a pour fonction de sanctionner le non-respect par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union européenne. L'initiative des poursuites à l'encontre d'un État membre auquel un manquement est le cas échéant imputable appartient en principe à la Commission européenne qui, en sa qualité de « *gardienne des traités* », surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>7</sup>.

En 2019, dans le cadre d'une procédure de manquement déclenchée par la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour le dépassement systématique et persistant des valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote et l'absence de mise en œuvre des mesures appropriées en temps utile pour garantir que la période de dépassement soit

<sup>7</sup> TUE, art. 17 § 1.

la plus courte possible<sup>8</sup>. La même condamnation est intervenue le 28 avril 2022 à propos des PM10<sup>9</sup>.

Cette voie d'action s'est avérée inefficace. Les autorités françaises ont continué à ne pas intégralement exécuter les obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de la directive européenne sur la qualité de l'air. Les violations systématiques et répétitives de cette directive par la France ont conduit certains organismes engagés dans la lutte contre la pollution de l'air à solliciter une protection juridique devant le juge national. Les voies de droit ouvertes devant les juridictions nationales peuvent s'avérer beaucoup plus efficaces car elles poursuivent des buts et ont des effets différents.

Le recours en manquement est conçu pour sanctionner le non-respect par les États membres de leurs obligations européennes. Il n'a pas pour fonction principale de sauvegarder des droits des particuliers. Il met en place un mécanisme de sanction des États récalcitrants. Comme l'a indiqué la Cour de justice de l'Union européenne elle-même, l'objectif ultime de ce recours est « de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par les traités contre l'inertie et contre la résistance des États membres »<sup>10</sup>.

Dans la mesure où le recours en manquement n'a pas pour fonction principale de protéger les particuliers face aux violations du droit de l'Union européenne par les États membres, les requérants individuels n'ont pas le droit de saisir le juge de l'Union européenne afin de faire constater un manquement d'un État membre à ses obligations européennes. Au titre de l'article 258 TFUE, l'initiative du recours appartient à la Commission et aux États membres. Le pouvoir de saisir le juge de l'Union européenne afin de faire constater un manquement à ses obligations de la part d'un État membre ne s'étend pas aux personnes physiques ou morales<sup>11</sup>.

Les particuliers peuvent certes être à l'origine de la connaissance, par la Commission européenne, d'un manquement étatique. La plainte auprès de

la Commission européenne est ouverte à « toute personne » et « le plaignant n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir »<sup>12</sup>. Toutefois, les plaintes « ne modifient pas la nature bilatérale de la procédure en manquement [...]. La Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant au lancement ou non de la procédure d'infraction et au moment pour ce faire, de même qu'en ce qui concerne la saisine éventuelle de la Cour de justice et le moment pour ce faire »<sup>13</sup>.

Les personnes physiques et morales n'ont pas ainsi la possibilité de contraindre la Commission européenne à introduire un recours en manquement par le biais d'un contrôle juridictionnel de légalité de son abstention ou de son refus d'agir<sup>14</sup>. L'engagement de la phase contentieuse est une faculté, de sorte que la Commission européenne jouit d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'opportunité de la saisine de la Cour de justice<sup>15</sup>, mais également quant au moment<sup>16</sup>. Si la pratique révèle que les particuliers sont de précieux auxiliaires de la Commission européenne dans la poursuite des manquements des États membres<sup>17</sup>, ils ne sont pour autant pas les protagonistes de cette voie d'action. Il a été relevé que « les requérants individuels éprouvent certaines difficultés à comprendre qu'ils sont a priori exclus du déclenchement de la procédure de constatation de manquement, en tout cas dans sa phase officielle »<sup>18</sup>.

Les effets d'un arrêt en manquement sont également limités. Ils ne permettent pas une protection effective et immédiate des droits que les particuliers tirent des dispositions du droit de l'Union européenne. L'arrêt en manquement de la Cour de justice de l'Union européenne est déclaratoire de sorte qu'il ne fait que constater le manquement par un État membre à ses obligations

<sup>8</sup> CJUE, 24 octobre 2019, *Commission/France*, aff. C-636/18, EU:C:2019:900.

<sup>9</sup> CJUE, 28 avril 2022, *Commission/France (Valeurs limites – PM10)*, aff. C-286/21, EU:C:2022:319.

<sup>10</sup> CJCE, 15 juillet 1960, *Pays-Bas/Haute Autorité*, aff. 25/59, *Rec.*, p. 723, spéc. p. 762.

<sup>11</sup> TPICE (ord.), 4 juillet 1994, *Century Oils Hellas/Commission*, aff. T-13/94, *Rec.*, II-431, point 17.

<sup>12</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit de l'Union européenne : COM(2012) 154 final, 2 avril 2012, point 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, page 2 (Introduction).

<sup>14</sup> Sur ce point, v. D. SIMON et A. RIGAUX, « Recours en constatation de manquement – Procédure de constatation », *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 380-1, décembre 2019, point 5.

<sup>15</sup> CJCE, 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, aff. 247/87, *Rec.*, p. 291, point 11 ; CJCE, 21 janvier 1999, *Commission/Belgique*, aff. C-207/97, *Rec.*, p. I-275, point 24.

<sup>16</sup> CJCE, 10 décembre 1968, *Commission/Italie*, aff. 7/68, *Rec.*, p. 617, spéc. p. 625.

<sup>17</sup> V. MICHEL, « Recours en constatation de manquement », in *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2012 (dernière actualisation : janvier 2019), point 39.

<sup>18</sup> D. SIMON et A. RIGAUX, « Recours en constatation de manquement – Procédure de constatation », *op. cit.*, point 5.

européennes<sup>19</sup>. La Cour de justice ne peut pas procéder à l'abrogation ou à l'annulation de la mesure nationale reconnue incompatible avec le droit de l'Union européenne<sup>20</sup> ou prescrire les mesures remédiant au manquement<sup>21</sup>. En d'autres termes, la Cour de justice « *ne peut en aucun cas opérer elle-même l'élimination de la violation* »<sup>22</sup>.

Plus précisément, la Cour de justice de l'Union européenne ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction, de nature à lui permettre de prescrire, dans le dispositif de son arrêt de constatation de manquement, les mesures concrètes qu'il incomberait aux autorités nationales de prendre pour assurer l'exécution de l'arrêt<sup>23</sup>. La Cour de justice ne se reconnaît pas compétente pour « *s'ingérer directement dans la législation ou l'administration des États membres* »<sup>24</sup>. Cette caractéristique du recours en manquement peut affecter l'efficacité du recours. Si, en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, les États membres sont tenus « *de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour* », l'inexécution n'est pas rare.

En cas d'inexécution d'un arrêt en manquement, l'article 260, paragraphe 1, TFUE autorise la Commission à saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de condamnation de l'État au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. Selon la Cour de justice, cette procédure « *doit être considérée comme une procédure judiciaire spéciale d'exécution des arrêts de la Cour, en d'autres termes, comme une voie d'exécution* »<sup>25</sup>. Comme c'est le cas dans le cadre de la procédure de manquement initiale, la demande de sanctions pécuniaires est introduite par la Commission européenne qui jouit de l'opportunité des poursuites<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> La Cour de justice l'a confirmé explicitement dans un arrêt du 16 décembre 1960, *Humblet/Belgique*, aff. 6/60, *Rec.*, p. 1125, spéc. p. 1145.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> CJCE, 14 avril 2005, *Commission/Allemagne*, aff. C-104/02, *Rec.*, p. I-2689, point 49 ; sur ce point, v. V. MICHEL, « Recours en constatation de manquement », *op.cit.*, points 66 et s.

<sup>22</sup> D. SIMON, « Recours juridictionnels – Recours en constatation de manquement. – Effets des arrêts de manquement. – Procédures spécifiques », *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 381, mars 2011, point 5.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> CJCE, 16 décembre 1960, *Humblet/Belgique*, aff. 6/60, *op. cit.*, spéc. p. 1146.

<sup>25</sup> CJCE, 10 septembre 2009, *Commission/Portugal*, aff. C-457/07, *Rec.*, p. I-8091, point 47 ; CJCE, 12 juillet 2005, *Commission/France*, aff. C-304/02, *Rec.*, p. I-6263, point 92.

<sup>26</sup> V. MICHEL, « Recours en constatation de manquement », *op. cit.*, point 72.

À défaut d'exécution dans un délai raisonnable de l'arrêt en constatation de manquement et en l'absence d'engagement d'une procédure de condamnation pécuniaire à l'encontre de l'État incriminé, le comportement carenciel de ce dernier peut perdurer. Face à ces perspectives contentieuses décourageantes et afin d'obtenir le respect par la France des obligations qui lui incombent en vertu de la directive européenne sur la qualité de l'air, plusieurs associations de défense de l'environnement ont saisi le juge administratif français. Ce dernier a à sa disposition les instruments nécessaires pour détecter et sanctionner les comportements susceptibles d'être qualifiés de violations du droit de l'Union européenne. Il assure en outre une protection effective des droits issus des dispositions de ce droit.

### B. L'intervention déterminante du juge administratif français

Dès 2017, le juge administratif français a relevé la carence fautive du gouvernement. Il a constaté le manquement par la France à ses obligations tant au regard de l'article 13 que de l'article 23 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air. Il a considéré, au même titre que la Cour de justice de l'Union européenne, que la violation du droit de l'Union peut correspondre à une abstention illicite, c'est-à-dire à l'omission de prendre les mesures exigées par la règle de droit originaire ou dérivé. Il a ainsi annulé pour excès de pouvoir les décisions implicites du président de la République, du premier ministre et des ministres chargés de l'Environnement et de la Santé, refusant de prendre toutes mesures utiles et d'élaborer des plans conformes à l'article 23 de la directive 2008/50/CE permettant de ramener, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées à l'annexe XI de cette directive. Le juge national, à la différence du juge de l'Union européenne, a le pouvoir d'opérer lui-même l'élimination de la violation, c'est-à-dire de procéder à l'annulation de l'acte national jugé contraire au droit de l'Union européenne.

Dans sa décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État a également enjoint à l'administration d'adopter les mesures appropriées dans le délai le plus court possible et de transmettre lesdites

mesures à la Commission européenne. Le juge administratif français, à la différence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>27</sup>, dispose d'un pouvoir d'injonction de nature à lui permettre de prescrire, dans le dispositif de sa décision constatant la violation du droit de l'Union européenne, les mesures qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre pour remédier à la situation infractionnelle. La loi du 8 février 1995 a en effet conféré au juge administratif un pouvoir d'injonction, éventuellement assortie d'une astreinte, dont l'objectif principal est de dissuader toute résistance de certaines autorités publiques à remédier à l'illégalité constatée<sup>28</sup>. Ces dispositions sont relayées par le Code de justice administrative et, plus particulièrement, par les articles L. 911-1 et L. 911-2.

Aux fins de garantir une exécution effective et immédiate des dispositions du droit de l'Union européenne méconnues par les autorités nationales, le Conseil d'État a élargi le pouvoir d'injonction des juridictions administratives leur permettant de s'extraire du cadre juridique fixé par la loi du 8 février 1995. Les dispositions de cette loi subordonnaient l'exercice du pouvoir d'injonction du juge administratif à une demande émanant du requérant. Dans sa décision *Vassilikiotis*<sup>29</sup>, le Conseil d'État a reconnu au juge administratif, bien qu'il ne soit saisi d'aucune conclusion à fin d'injonction, le pouvoir de définir les différentes mesures d'exécution découlant de l'annulation décidée. Ce pouvoir d'injonction « d'office » permet au juge administratif de sauvegarder les droits des justiciables tirés du droit de l'Union européenne<sup>30</sup>. L'injonction constitue en effet un

« outil de concrétisation et de consécration des droits des requérants »<sup>31</sup>.

Le juge administratif dispose également d'un pouvoir d'astreinte pour contraindre l'État à respecter les normes environnementales qui s'imposent à lui. Les décisions récentes du Conseil d'État relatives au respect par la France des prescriptions inscrites dans la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air illustrent l'efficacité de ce pouvoir que le juge administratif peut également appliquer d'office<sup>32</sup>.

Le Conseil d'État a pleinement exercé son pouvoir d'astreinte afin d'assurer la mise en œuvre effective des dispositions de la directive européenne sur la qualité de l'air. En 2020, constatant que les valeurs limites étaient toujours dépassées dans huit zones et que l'État n'avait pas pris toutes les mesures permettant d'assurer l'exécution de la décision du 12 juillet 2017, il lui a ordonné de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois, sous peine, à l'expiration de ce délai, de se voir infliger une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. En 2021, le Conseil d'État a une nouvelle fois constaté que les mesures prises par le gouvernement pour améliorer la qualité de l'air dans plusieurs zones de France demeuraient insuffisantes. En conséquence, il a décidé de liquider l'astreinte de 10 millions d'euros prononcée contre l'État, au titre du premier semestre de l'année 2021 et de la répartir entre l'association requérante à l'instance initiale et d'autres organismes à but non lucratif.

Le 17 octobre 2022, le Conseil d'État, saisi par plusieurs associations de défense de l'environnement, a constaté que les mesures prises par l'État ne garantissaient pas que les seuils limites de pollution soient respectés dans les délais les plus courts possible. La Haute juridiction a ainsi condamné l'État à payer deux nouvelles

<sup>27</sup> La Cour de justice de l'Union européenne ne dispose pas elle-même d'un pouvoir d'injonction, sauf dans le cadre de la procédure de référé qui lui donne paradoxalement des pouvoirs plus étendus vis-à-vis des États membres que lorsqu'elle statue au fond : v. sur ce point D. SIMON et A. RIGAUD, « Recours en constatation de manquement – Procédure de constatation », *op. cit.*, points 36 et s.

<sup>28</sup> Sur ce point, v. J. TEYSSÉDRE, *Le Conseil d'État, juge de droit commun du droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2022, spéc. pp. 394 et s.

<sup>29</sup> CE, ass., 29 juin 2001, n° 213229, *Lebon*, p. 303, concl. F. LAMY : *AJDA*, 2001, p. 1051 ; chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN, *AJDA*, 2001, p. 1046.

<sup>30</sup> Dans sa décision *Vassilikiotis*, après avoir annulé un arrêté en tant qu'il ne prévoyait pas les conditions d'attribution d'une carte professionnelle aux ressortissants européens, le juge administratif a enjoint à l'administration – alors qu'il n'était saisi d'aucune conclusion à fin d'injonction – de prendre de telles mesures dans un délai raisonnable et, dans l'intervalle, de s'abstenir d'opposer le vide juridique aux demandeurs de ladite carte, justifiant ces précisions par la nécessité de « ne pas maintenir dans l'ordre juridique français une discrimination contraire aux exigences du droit communautaire ». Dans ses conclusions devant l'assemblée du Conseil d'État, le

commissaire du gouvernement a soutenu qu'« une décision d'annulation de la seule omission, maintenant en vigueur le texte contraire au droit communautaire, et qui n'oblige même pas l'administration à tirer toutes les conséquences de ce droit à l'égard des situations individuelles dont elle est ou sera saisie, encourrait la critique au regard de la jurisprudence de la Cour ». La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui est venue compléter le dispositif des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative, prévoit désormais la possibilité pour le juge de prescrire d'office une mesure d'injonction tirant la conséquence de son jugement.

<sup>31</sup> J. TEYSSÉDRE, *Le Conseil d'État, juge de droit commun du droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 399.

<sup>32</sup> Art. L. 911-3 et L. 911-4 du Code de la justice administrative.

astreintes de 10 millions d'euros pour les deux périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022 et de janvier à juillet 2022. Dans son communiqué de presse, le Conseil d'État donne rendez-vous en 2023 pour réexaminer les actions de l'État menées à partir du second semestre 2022 (juillet 2022-janvier 2023) !

Dans le cadre de ces litiges, le Conseil d'État est allé au maximum de ce que son office de juge de droit commun de l'ordre juridique de l'Union autorise. Il a exercé de manière systématique et cohérente ses pouvoirs d'annulation, d'injonction et d'astreinte. Il a réussi à contraindre les autorités investies du pouvoir réglementaire à se conformer progressivement à leurs obligations européennes en matière de lutte contre la pollution atmosphérique. La Haute juridiction a pleinement assumé « *la responsabilité de veiller à l'après-jugement afin de faire respecter pleinement la légalité européenne* »<sup>33</sup>.

Ce contentieux relève non seulement que la procédure de manquement paraît bien insuffisante pour offrir une véritable garantie d'effectivité des dispositions de la directive européenne sur la qualité de l'air. Il témoigne également d'un glissement vers un « *contrôle décentralisé* » de l'application du droit de l'Union européenne dans le cadre duquel le juge national joue *un rôle de premier plan*<sup>34</sup>.

La jurisprudence européenne souligne certes la complémentarité entre les actions susceptibles d'être engagées, respectivement devant le juge de l'Union et devant les juridictions nationales. La mise en œuvre nationale du droit de l'Union européenne nécessite une action complémentaire de la Cour de justice de l'Union européenne et du juge national. La Cour de justice précise ainsi que « *la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des États membres* »<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'arrêt *Nicolo* et l'évolution des rapports entre le Conseil d'État et la Cour de justice de l'Union européenne », in F. PICOD et B. PLESSIX (dir.), *Le juge, la loi et l'Europe*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 203.

<sup>34</sup> Anastasia ILIOPOULOU observe très justement que l'arrêt *Nikolo* révélait déjà « *une prise de conscience, par le Conseil d'État, de l'ampleur qu'avait pris la construction juridique européenne et de la nécessité pour celui-ci de ne pas rester spectateur mais de devenir acteur dans ce processus* » (*ibid.*, p. 200).

<sup>35</sup> CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3, spéc. p. 25.

L'efficacité de la combinaison des deux types de voies de droit pouvant être mises en œuvre en parallèle est incontestable. On serait cependant tenté de dire que le juge national tient *le rôle le plus important*. Celui-ci peut sanctionner les violations du droit de l'Union européenne que la Commission n'aurait pas pu ou pas voulu poursuivre sur la base de l'article 258 TFUE. Les décisions successives du Conseil d'État sanctionnant les violations systématiques de la directive européenne sur la qualité de l'air par la France l'affirment.

Le droit de l'Union européenne dépend « *existentiellement* » des structures juridiques nationales<sup>36</sup>. Ces dernières sont chargées de la mission de sauvegarder les droits que les particuliers tirent du droit de l'Union européenne et disposent des pouvoirs nécessaires pour assurer cette mission. Comme le note Claude BLUMANN, l'instrumentalisation du juge national par le droit de l'Union européenne conduit à une amélioration du statut du citoyen européen<sup>37</sup>. En matière environnementale, elle conduit à la reconnaissance au profit de ce dernier de nouveaux *droits-créances* opposables à l'État pollueur.

## II. La naissance de nouveaux droits-créances en matière environnementale

Comme on a pu l'observer, le juge national dispose des pouvoirs nécessaires pour assurer une application immédiate et effective des dispositions du droit de l'Union européenne. Il se fonde sur la clarté, la précision et l'inconditionnalité des dispositions européennes invoquées afin de permettre de contester toute disposition nationale contraire ou de se faire appliquer les droits définis par ces dispositions. Le juge national, en vertu du principe de coopération loyale, est plus précisément chargé de la mission d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union européenne<sup>38</sup>. Cette exigence de protection des droits

<sup>36</sup> R. MEHDI, « Le droit communautaire et les pouvoirs du juge national de l'urgence », *RTD eur.*, 1996, p. 77.

<sup>37</sup> C. BLUMANN, « Le juge national, gardien menotté de la protection juridictionnelle effective en droit communautaire », *JCP éd. G.*, 25 juillet 2007, n° 30, doct. 175.

<sup>38</sup> CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, aff. C-432/05, *Rec.*, p. I-2271, points 37 et 38.

des particuliers est rappelée dans une jurisprudence constante<sup>39</sup>.

S'agissant de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air, certaines de ses dispositions obligent les États membres à agir au titre des débiteurs. Elles contraignent ces derniers à prendre des mesures positives. En raison de leur caractère clair, précis et inconditionnel, ces dispositions créent des véritables droits-créances que les justiciables peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder<sup>40</sup>.

Le premier droit-créance contenu dans la directive 2008/50/CE est le droit à l'établissement d'un plan d'action. Un particulier peut en effet exiger des autorités nationales compétentes l'établissement d'un plan d'action dans le cas d'un risque de dépassement des valeurs limites ou des seuils d'alerte prévus par la directive. Ce plan doit prévoir les mesures appropriées pour que la période de dépassement soit la plus courte possible.

Dans l'affaire *Janecek*, la Cour de justice de l'Union européenne a explicitement jugé que « les personnes physiques ou morales directement concernées par un risque de dépassement de valeurs limites ou de seuils d'alerte doivent pouvoir obtenir des autorités compétentes, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, qu'un plan d'action soit établi dès lors qu'un tel risque existe »<sup>41</sup>. La circonstance que ces personnes disposent d'autres moyens d'action, notamment du pouvoir d'exiger des autorités compétentes l'édition de mesures concrètes pour réduire la pollution, ainsi que, comme l'indique la juridiction de renvoi, le droit allemand le prévoit, est sans incidence à cet égard<sup>42</sup>.

Dans son arrêt *ClientEarth*, la Cour de justice a confirmé la justiciabilité du droit d'obtenir des autorités nationales un plan d'action relatif à la

qualité de l'air<sup>43</sup> et renforcé son effectivité en considérant qu'« il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit »<sup>44</sup>. Le droit d'obtenir un plan d'action trouve un fondement solide dans l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive qui impose aux États membres une obligation claire d'établir un plan relatif à la qualité de l'air conforme à certaines exigences<sup>45</sup>.

Le second droit-créance impliquant un acte positif de la part de l'administration nationale et dont la justiciabilité a été explicitement reconnue par la Cour de justice, est le droit d'exiger l'installation des points de prélèvement fournissant des informations sur la pollution des endroits les plus pollués. Les dispositions de la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air régissent en effet l'emplacement des stations de mesure permettant de contrôler la qualité de l'air. Dans l'affaire *Craeynest e.a.*, la Cour de justice, après avoir analysé ces dispositions une par une, a constaté que les règles concernant, notamment, le nombre minimal des stations de mesure ainsi que l'exigence d'installer de telles stations de manière à ce qu'elles permettent de déterminer le niveau de pollution aux endroits les plus pollués d'une zone géographique donnée peuvent effectivement être invoquées par des particuliers à l'encontre de l'État<sup>46</sup>. La juridiction désignée à cette fin par le droit national est compétente pour prendre, à l'égard de l'autorité nationale concernée, « toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin d'assurer que ces points soient placés conformément aux critères prévus par cette directive »<sup>47</sup>. La justiciabilité du droit des particuliers de contrôler l'emplacement des stations de mesure a été ainsi confirmée.

Les règles établies par la directive 2008/50 relative à la qualité de l'air ambiant sont la concrétisation des obligations de l'Union en matière de protection de l'environnement et de

<sup>39</sup> CJUE, 8 septembre 2010, *Winner Wetten*, aff. C-409/06, *Rec.*, p. I-8015, point 55 ; CJUE, 4 octobre 2012, *Byankov*, aff. C-249/11, *ECLI:EU:C:2012:608*, point 63.

<sup>40</sup> La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que, dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives relatives à la qualité de l'air, et qui visent à protéger la santé publique, pourrait mettre en danger la santé des personnes, « celles-ci doivent pouvoir se prévaloir des règles impératives qu'elles contiennent » (CJCE, 25 juillet 2008, *Janecek*, aff. C-237/07, *Rec.*, p. I-6221, point 39).

<sup>41</sup> CJCE, 25 juillet 2008, *Janecek*, aff. C-237/07, *Rec.*, p. I-6221, point 39.

<sup>42</sup> *Ibid.*, point 40.

<sup>43</sup> CJUE, 28 novembre 2013, *ClientEarth*, aff. C-404/13, *EU:C:2014:2382*, point 56.

<sup>44</sup> *Ibid.*, point 58.

<sup>45</sup> *Ibid.*, point 53 ; v. par analogie CJCE, 25 juillet 2008, *Janecek*, aff. C-237/07, *préc.*, point 35.

<sup>46</sup> CJUE, 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, aff. C-723/17, *EU:C:2019:533*, points 42 et 43.

<sup>47</sup> *Ibid.*, point 53.

la santé publique, qui découlent, notamment, de l'article 3, paragraphe 3, TUE et de l'article 191, paragraphes 1 et 2, TFUE<sup>48</sup>. Le défaut de prendre les mesures exigées par cette directive mettrait en danger la santé des personnes. Cette directive vise, ainsi qu'il ressort de son considérant 2 et de son article 1<sup>er</sup>, à protéger la santé humaine et prévoit, à cette fin, des obligations à la charge des États membres permettant de lutter contre les émissions de polluants à la source.

Les personnes concernées doivent donc pouvoir obtenir concrètement la réalisation de ces obligations qui se transforment en véritables droits-créances. Ces droits doivent être perçus comme composantes substantielles du *droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé*<sup>49</sup> qui, sous l'influence du droit de l'Union, se trouve concrétisé et matérialisé par les juridictions nationales. Celles-ci doivent prendre toutes les mesures pour garantir la réalisation des différents volets de ce droit définis dans la directive 2008/50/CE.

Conscient de son rôle dans la préservation de l'ordre public environnemental et ayant reconnu, un mois plus tôt, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement, en tant que liberté fondamentale<sup>50</sup>, le juge administratif français a pris toutes les mesures pour faciliter la réalisation du plein effet des obligations prévues par la directive 2008/50/CE.

Les astreintes infligées par le Conseil d'État ont été fortes. Comme l'a fait la Cour de justice de l'Union européenne<sup>51</sup>, le Conseil d'État a pris en compte la durée, la gravité du manquement mais également la fonction comminatoire de l'astreinte, à savoir son rôle de pression sur l'État récalcitrant. Les astreintes ont été réparties entre l'association Les Amis de la Terre qui a saisi initialement le Conseil d'État et plusieurs organismes et associations engagés dans la lutte

contre la pollution de l'air qui ont ultérieurement joint les demandes d'exécution<sup>52</sup>.

Dans ces litiges d'exécution, on constate « *un glissement vers une ouverture plus grande du prétoire en la matière* »<sup>53</sup>. On remarque la volonté de la section du contentieux d'élargir la qualité des « *parties intéressées* », au sens de l'article R. 931-2, recevables à demander le prononcé de mesures d'exécution. Le Conseil d'État en a élargi le sens afin d'y inclure non seulement les parties à l'instance initiale mais tout personne disposant d'un intérêt à agir contre le refus du gouvernement de prendre des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique.

L'injonction en droit interne, assortie d'une astreinte, garantit ainsi non seulement un meilleur respect par l'État de ses obligations environnementales mais permet également de sauvegarder les droits que le droit de l'Union accorde aux particuliers. Plus généralement, l'utilisation des voies de droit internes, ouvertes aux justiciables européens, conduit à contraindre les États récalcitrants à respecter les obligations précises et inconditionnelles inscrites dans les directives européennes que les autorités administratives ont souvent l'habitude d'interpréter en faveur du maintien d'une liberté d'action pour l'administration mais au détriment de la protection de l'environnement<sup>54</sup>. Ces obligations, lorsqu'elles impliquent une prestation positive de la part l'État membre, se transforment en de véritables droits-créances dont les justiciables européens peuvent réclamer la mise en œuvre devant le juge interne.

La Cour de justice, consciente de l'importance de ces procédés de contrainte pour la mise en œuvre effective des dispositions du droit de l'Union européenne, a rappelé au juge interne que la juridiction nationale doit utiliser le pouvoir d'injonction à l'encontre de l'État pour qu'il fasse

<sup>48</sup> CJUE, 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, aff. C-723/17, EU:C:2019:533, point 33.

<sup>49</sup> Pour reprendre la formule d'Alix PERRIN et Meryem DEFFAIRI : « Le juge administratif, garant de la qualité de l'air », *AJDA*, 01/2018, p. 167.

<sup>50</sup> CE, 20 septembre 2022, req. n° 451129, *AJDA*, 2022, p. 1759 ; *ibid.*, p. 2002, chron. T. JANICOT et D. PRADINES ; *D.*, 2022, p. 1848, entretien G. LERAY.

<sup>51</sup> CJUE, 12 juillet 2005, *Commission/France*, aff. C-304/02, *Rec.*, p. I-6263, point 104.

<sup>52</sup> En revanche, les astreintes prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne sont versées au budget de l'Union au titre des « autres recettes » (décision n° 2007/436 du Conseil, 7 juin 2007, *JOUE*, n° L 163, 23 juin, art. 1<sup>er</sup>, relative au système des ressources propres des Communautés européennes).

<sup>53</sup> C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Une exécution sommaire », *AJDA*, 2020, p. 1776.

<sup>54</sup> L'on se reportera utilement à une décision récente du Conseil d'État, rendue le 23 novembre 2023, dans laquelle la Haute juridiction, après les avoir suspendues en urgence l'an passé, a annulé les autorisations de chasses traditionnelles de plusieurs oiseaux pour la période 2021-2022. Saisi par la Ligue pour la protection des oiseaux et l'association One Voice, le Conseil d'État, statuant au fond, a constaté que ces autorisations ne sont pas conformes à la directive européenne « Oiseaux » : CE, 23 novembre 2022, req. n°s 457516, 457579, n°s 457517, 457583, n°s 457518 et suivants, n°s 457526 et s.

application des règles inscrites dans la directive européenne sur la qualité de l'air<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, aff. C-404/13, EU:C:2014:2382, point 58. Dans une affaire plus récente, la Cour de justice a jugé qu'il appartient à une juridiction nationale, saisie d'une demande présentée à cet effet par des particuliers directement concernés par le dépassement des valeurs limites visées à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, de « vérifier si les points de prélèvement situés dans une zone donnée ont été installés conformément aux critères prévus à l'annexe III, section B, point 1, sous a), de ladite directive et, si tel n'est pas le cas, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle, si elle est prévue par le droit national, une injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères » (CJUE, 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, aff. C-723/17, EU:C:2019:533, point 56) ; à propos de la possibilité de prononcer une contrainte par corps : CJUE, 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, aff. C-752/18, EU:C:2019:1114.

Ce mouvement jurisprudentiel est d'une importance majeure. Le juge national, en collaboration avec la Cour de justice, accorde aux justiciables européens une protection juridictionnelle effective contre les violations, par les États membres, des normes environnementales européennes. Il garantit en outre la mise en œuvre effective des droits dont jouissent les citoyens européens en vertu du droit européen de l'environnement. Ce mouvement jurisprudentiel marque ainsi un renforcement du statut contentieux et des droits des justiciables européens en matière environnementale.