

Accès à la justice : contexte de la qualité de l'air en Belgique

Compte-rendu du webinaire du 30 septembre 2020,
CEDRE & Client Earth, 15h-17h
Cycle Collectif et responsabilité

Le séminaire du 30 septembre 2020, introduit et organisé par Anais Berthier (Client Earth) et Delphine Misonne (CEDRE, Université Saint-Louis Bruxelles), aborde le lien entre accès aux cours et tribunaux et qualité de l'air. L'accès à la justice en matière environnementale implique un questionnement tant sur la dimension procédurale que sur la dimension substantielle et le domaine de la qualité de l'air ambiant en offre la parfaite illustration.

Comment aller en justice – et pour demander quoi – à propos de la qualité de l'air qui non seulement nous entoure mais surtout celui dont notre santé et notre vie dépendent puisqu'on le respire à chaque instant ? La respiration est ici au cœur du propos et ce n'est pas un hasard si l'on insiste sur cet aspect en pleine crise sanitaire COVID-19.

Longtemps, les juristes ont appréhendé le droit de la qualité de l'air comme une dimension sectorielle nécessaire mais compliquée, technique, principalement du ressort des ingénieurs, des administrations. La matière échappait à l'action en justice ; ce droit était dormant ; le contenu des plans prescrits par la législation, souvent européenne, relevait *a priori* du registre de la marge d'appréciation politique.

Ceci changea cependant à partir de la fin des années 2000. Porté par la dynamique de la Convention d'Aarhus qui soufflait depuis 1998 sur la scène européenne afin d'ouvrir les portes des prétoires aux collectifs de citoyens soucieux de demander des comptes aux pouvoirs publics quant à la manière dont ils protègent l'environnement, l'air est devenu progressivement une affaire de droits et d'intérêts, en ce compris pour les citoyens. Soucieux de comprendre ce que les directives européennes en matière de protection de l'air avaient vraiment dans le ventre, des citoyens et associations suscitèrent, par leurs recours, d'importantes avancées jurisprudentielles décidées par la Cour de justice de l'Union européenne. La protection de l'air ambiant est devenue l'affaire des juges. Les réponses se sont suivies et progressivement enfilées, comme un collier de perles. Plus récemment, au sein de divers ordres nationaux, c'est le droit commun, civil et pénal, articulé ou non aux exigences européennes, qui occupe même désormais l'avant-scène.

Dans ce contexte, en Europe et en Belgique en particulier, plusieurs caractéristiques semblent aujourd'hui pouvoir être identifiées :

- une *essentielle* action citoyenne, associative, sans laquelle aucune clarification du droit applicable en matière de qualité de l'air ambiant n'aurait été obtenue. Cela pose question. Qui est donc le véritable garant de la qualité de notre air ?
- la justice environnementale, dans son rapport à l'*équité*. Si la matière ne bouge que là où les gens se bougent, ceci ne crée-t-il pas des différentiels, qu'il conviendrait d'identifier ? – entre les villes et les campagnes, par exemple – la pollution de l'air ne concerne pas que les citoyens urbains

- l'insistance actuelle sur la dimension « *monitoring* » et sur l'information environnementale, qui devient elle-même un objet de contentieux. La manière dont l'air est mesuré est une question qui relève désormais du contrôle du juge (aff. *Craeynest*, C-723/17, 2019)
- l'évidence du *lien entre qualité de l'air ambiant et santé*, un lien qui marque la jurisprudence. Il n'est pas étonnant de constater que le Conseil d'Etat français condamne, le 10 juillet 2020, le gouvernement français à prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air sous astreinte de dix millions d'Euros par semestre de retard, lorsque l'on connaît l'arrêt *Deutsche Umwelthilfe* du 19 décembre 2019 (C-752/18) par lequel la Cour de Justice de l'Union européenne invite les juges nationaux à imposer des mesures de coercition efficaces telles que prévues de manière claire par le droit interne, après avoir affirmé que « le droit à un recours effectif est d'autant plus important que, dans le domaine couvert par la directive 2008/50, le défaut de prendre les mesures exigées par celle-ci mettrait en danger la santé des personnes ».

Le séminaire (web) accueille trois orateurs:

- **Ugo Taddei**, Clean Air Lead chez Client Earth, expose les avancées décisives de la jurisprudence de la CJUE, à l'initiative notamment de citoyens et d'associations, dont Client Earth, et explique pourquoi les tribunaux sont de plus enclins à intervenir quand les gouvernements n'agissent pas à l'égard de la pollution de l'air. La vague d'actions judiciaires en matière de qualité de l'air ambiant se concentra d'abord sur la *justiciabilité des plans* requis par le droit européen (d'abord par la directive 96/62, ensuite par la directive 2008/50 et son article 23), une justiciabilité véritablement révolutionnaire puisque la démarche de planification était généralement soustraite, quant à son contenu, au contrôle du juge. Cruciale, dans ce cheminement, fut l'attitude de la Cour suprême du Royaume-Uni qui accepta de considérer que la pollution de l'air était une question de la plus haute importance et qui relevait de l'appréciation du juge national (elle accepta aussi de poser une question préjudicielle à la CJUE, qui clarifia précisément le rôle du juge national à l'égard de la mise en œuvre de la législation européenne concernant les valeurs limites et les plans à adopter pour en assurer le respect). En Allemagne, la cour fédérale allemande, la plus haute juridiction du pays en matière administrative, a confirmé que l'Allemagne n'avait d'autre choix que celui de se plier aux exigences du droit européen concernant l'air ambiant, ce qui implique des obligations de contraindre certaines sources de polluants, comme celles liées au trafic automobile. Le rôle de certaines associations commence à être reconnue formellement par le juge dans *le suivi* même des décisions prises à l'encontre des pouvoirs publics, vu leur expertise désormais reconnue (UK, High Court, 2018) (slides disponibles)

- **François Lafforgue**, avocat au barreau de Paris, explique les caractéristiques de l'accès à la justice, en France, en matière de qualité de l'air. Depuis 2014, il intervient pour des associations qui luttent pour une meilleure qualité de l'air, d'abord en ayant porté une action pour mise en danger de la vie d'autrui, au pénal, symboliquement forte (risque d'atteinte grave à la santé, violation délibérée des exigences de la réglementation, pollutions multiples, responsabilité pénale des fonctionnaires, valeurs limites non respectées), ayant induit, avec succès, des restrictions de circulation automobile et l'adoption de mesures nouvelles visant à réduire la possibilité de survenance des pics. Récemment cependant, dans un arrêt du 8 septembre 2020 (n° 19-84.995), la chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que les associations étaient irrecevables pour se constituer partie civile (pour défaut d'intérêt direct et personnel sur la 'mise en danger') – ce qui constitue un frein très important à l'action des associations. En 2016, à l'occasion d'un nouveau pic dans plusieurs régions, des actions ont été portées pour des personnes physiques, souffrant des effets de la pollution (dossiers donc incarnés), pour reconnaissance de la faute de l'Etat pour différentes carences (1. Non-respect des valeurs limites au sens de l'article 13 de la directive 2008/50 ;

2. Art.23 concernant les plans à adopter : mesures dont les effets sont trop lents ; 3. Les mesures prises par les préfets sont trop peu efficaces au moment des pics). Les juridictions administratives de Montreuil, Paris, Lille & Lyon ont retenu **la carence fautive** de l'Etat (= avancée importante). Surtout sur l'article 23. Et ceci même à Lille, soit hors des zones ayant fait l'objet d'une décision, en 2017, du Conseil d'Etat (Aff. *Amis de la terre* 12 juillet 2017 N°394254; mesures estimées insuffisantes pour certaines zones ; suivi récent en juillet 2020 avec l'imposition d'une astreinte). Cependant, aucune de ces juridictions n'a accueilli à ce jour la faute des préfets dans la gestion des pics de pollution. Il n'y a jamais non plus eu d'indemnisation du préjudice subi (pas de reconnaissance du lien de causalité direct entre insuffisance de l'action de l'Etat et préjudice) – appel est en cours sur cet aspect ; l'argumentation est désormais inspirée des affaires sur les algues vertes ou encore la responsabilité des produits défectueux (incertitude scientifique et caractérisation du lien de causalité) ; détail précis des situations particulières à chacune des victimes. Concernant la Vallée de l'Arve, une action est en cours devant le tribunal de Grenoble.

- **Joeri Thijs**, porte-parole néerlandophone de Greenpeace Belgique, partage l'expérience de l'ONG Greenpeace quant aux actions judiciaires initiées en Belgique en 2017, comme éléments de campagnes plus vastes, tant en Région flamande qu'en Région wallonne (Belgique). C'est l'action portée en région flamande qui est présentée lors du séminaire. Le contentieux porte sur la manière dont la qualité de l'air est évaluée et 'rapportée', en ne tenant par exemple pas suffisamment compte de données modélisées. Cette action était d'emblée accompagnée d'actions publiques (focus médiatique), de projets de science citoyenne, en ce compris avec des écoles (origine de *Filter Café Filtré*) et même de rapports de recherche sur l'effet de l'automobile. Greenpeace assigna la Région flamande (sur la base de la loi du 12 janvier 1993) pour demander l'adoption urgente de plans couvrant toute la région et tenant compte de l'ensemble des données disponibles (et pas seulement celles des stations de mesure). Le moment était favorable, avant les élections communales, et a suscité l'attention médiatique (cfr projet *Curieuze neuzen* impliquant 20 000 citoyens, avec le soutien d'académiques et de De Standaard). La décision de première instance (octobre 2018) a confirmé les seuils de dépassement partout en Flandre, tenant compte des données complémentaires et modélisées (NO2), imposant l'adoption d'un nouveau plan qui vaudrait pour toute la région et le rapportage, auprès de l'UE, de l'ensemble des données disponibles, modélisées. Le plan fut adopté un an plus tard mais l'ONG estimait qu'il n'était pas conforme aux exigences de la directive 2008/50. Greenpeace a donc sollicité l'intervention d'un huissier pour faire exécuter le jugement. La Ministre de l'environnement porta cependant l'action devant le tribunal des saisies. En juillet 2020, celui-ci confirma la nécessité de ne pas seulement publier un plan mais de répondre à des exigences de publicité et de contenu (que les dépassements soient d'une durée la plus courte possible – cfr jurisprudence EU – des échéances en 2030 sont incompatibles – nécessité d'un calendrier et de mesures concrètes. Mettre des dates sur des objectifs), sous peine d'astreinte (1000 Eur/jour). Appel de cette décision a été introduit par le Gouvernement. L'action en justice, en elle-même, a déjà fait bouger la société (slides disponibles).

Références et pour aller plus loin :

- Nederlandse rechtbank van eerste aanleg Brussel, 10 octobre 2018
https://www.hovenenrechtbanken.be/sites/default/files/Nieuwsartikels/greenpeace_vlaamsgewest101018.pdf
- Nederlandse rechtbank van eerste aanleg Brussel (tribunal des saisies), 8 juillet 2020
(https://www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/nds-ordonnance_juge_saisies_bxl--2020-07-08.pdf)

- Conseil d’Etat français, 10 juillet 2020 : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-35831-decision-conseil-etat.pdf>
- Alan Andrews and Ugo Taddei (2015), *The Clean Air Handbook – A practical guide to EU air quality law (Version 2.0)*, available [here](#);
- Ugo Taddei, A right to clean air in EU law? Using litigation to progress from procedural to substantive environmental rights, *Environmental Law Review* 2016, Vol. 18(1) 3–7
- Delphine Misonne, The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science, *RECIEL*, 2020 (<https://doi.org/10.1111/reel.12336>)
- Camille de Bueger, 7 septembre 2020, <https://equal-partners.eu/actualites/pollution-de-lair-flandre-france-condamnees-juillet-2020>

Delphine Misonne, 23 octobre 2020.