

**C.J.U.E., 26 juin 2019, aff. C-723/17, *Lies Craeynest e.a. contre Brussels Hoofdstedelijk Gewest et Brussels Instituut voor Milieubeheer***

Misonne Delphine

***Renvoi préjudiciel – Directive 2008/50/CE – Modes d'évaluation de la qualité de l'air – Assise fondamentale du droit de la qualité de l'air – Contrôle juridictionnel – Pouvoir d'injonction – Tous les points de mesure individuels comptent – Exposition de la population – (Droit à un air sain).***

Protéger la qualité de l'air ambiant est aujourd'hui une affaire de seuil. Si la pollution ambiante dépasse le seuil fixé pour tel polluant par le législateur européen, l'adoption d'un plan s'impose aux pouvoirs publics, qui soit apte à rendre la période de dépassement « la plus courte possible » (voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 2008, *Janecek*, C-237/07, points 35 et 42, ainsi que du 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, points 25 et 40).

Le respect ou le dépassement d'un seuil se vérifie à l'aide de stations de mesures fixes, dont les résultats sont complétés par de la modélisation. Les points de prélèvement doivent être implantés, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu en combinaison avec son annexe III, section B, point 1, sous a), de manière à fournir, notamment, des données sur « les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations » des polluants visés par cette directive.

Dans l'affaire en cause qui mena à une demande de question préjudicielle posée par le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, quatre habitants de Bruxelles et une association, *ClientEarth*, contestent le choix des endroits où la Région de Bruxelles-Capitale implante certaines de ses stations de mesure. Ils contestent également la manière dont la Région et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement interprètent les résultats obtenus, soit l'affirmation que dépassement d'une valeur limite doit s'apprécier sur la base d'une moyenne annuelle globale à l'échelle de l'ensemble de la Région.

La première question posée concerne le rôle du juge national. Lui revient-il de vérifier si les points de prélèvement ont été installés conformément aux critères de la directive ?

La Cour estime que certaines dispositions de la directive concernant ces modes de mesure sont suffisamment claires et inconditionnelles pour être invoquées par des particuliers à l'encontre de l'Etat, devant les juridictions nationales.

Il en va ainsi de l'obligation d'installer des points de prélèvement de manière à ce qu'ils fournissent des informations sur la pollution des endroits les plus pollués ou encore de l'obligation d'installer au moins le nombre minimal des points de prélèvement fixé à l'annexe V de la directive.

Mais quelle doit être l'intensité du contrôle effectué par le juge national ?

La Cour identifie la place tout à fait centrale que l'emplacement des points de prélèvement occupe dans le système d'évaluation et d'amélioration de la qualité de l'air (§ 47). L'objet même de la directive 2008/50 serait compromis si les points de prélèvement situés dans une zone ou une agglomération donnée n'étaient pas installés conformément aux critères qu'elle prévoit. Il incombe aux autorités nationales compétentes de choisir l'emplacement des points de prélèvement « de manière à minimiser le risque de voir les dépassements de valeurs limites passer inaperçus ».

Il en ressort que même si le choix de l'emplacement des points de prélèvement nécessite des évaluations techniques et complexes, le pouvoir d'appréciation des autorités nationales compétentes est limité et soumis au contrôle du juge, à qui il incombe de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle, puisqu'elle est prévue par le droit national, une injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect des critères fixés par la directive 2008/50.

La Cour étend ainsi la portée des jurisprudences *Janecek* (C-237/07) et *ClientEarth* (C-404/13) aux emplacements de mesure de la qualité de l'air et ouvre un énorme potentiel sur le plan du contentieux.

La seconde question émanant du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles porte sur l'interprétation des résultats de mesure.

Un dépassement constaté à un seul point de mesure suffit-il pour nécessiter l'adoption de politiques de réduction des émissions ou faut-il globaliser les résultats obtenus ?

La Cour estime que la directive est peu claire à cet égard. Elle doit être interprétée en fonction de son économie générale et de sa finalité.

Dans le raisonnement proposé, la caractérisation de l'exposition véritable de la population aux polluants est centrale.

Il en ressort, selon la Cour, que le niveau de pollution mesuré à chaque point de prélèvement pris individuellement est déterminant et suffit, seul, à déclencher l'obligation d'établir un plan relatif à la qualité de l'air, conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50.

*« La blague du statisticien qui se noie dans un lac dont la profondeur moyenne n'est toutefois que de quelques centimètres »* illustre parfaitement cette idée, selon l'Avocat général Kokott. On peut craindre des effets néfastes pour la santé humaine partout où les valeurs limites sont dépassées ; il importe peu de savoir si un dépassement concerne en moyenne l'ensemble de la zone ou de l'agglomération.

Par cet arrêt, la Cour resserre encore un peu le lien qu'elle établit de manière constante, dans une jurisprudence de plus en plus costaute, entre le droit de la qualité de l'air ambiant et la protection de la santé humaine.

Elle ne pose toutefois toujours pas sur le papier ces quelques mots, « le droit à un air sain », pourtant déjà consacrés en filigrane.

Elle ne suit pas non plus l'invitation de l'Avocat général Kokott à préciser que les règles sur la qualité de l'air ambiant sont la concrétisation des obligations de protection qui pèsent sur l'Union, découlant du droit fondamental à la vie consacré à l'article 2, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux et du niveau élevé de protection qu'exigent l'article 3, paragraphe 3, TUE, l'article 37 de ladite Charte et l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Selon l'Avocat général, les mesures de nature à compromettre l'application effective de la directive 2008/50 sont donc, de par le poids de celle-ci, tout à fait comparables à une ingérence grave dans les droits fondamentaux, telle que celle qui a justifié que la Cour soumette les règles relatives au stockage des données de connexion à un contrôle strict.

La manière dont la qualité de l'air est mesurée est devenue un enjeu majeur de science citoyenne. Mesurer la qualité de l'air n'est plus l'apanage des pouvoirs publics et les données produites par ces derniers sont parfois mises en doute, alors que leur incidence est décisive pour l'adoption des politiques publiques.

L'arrêt renforce la jurisprudence désormais abondante portant sur le contrôle juridictionnel du pouvoir d'appréciation des Etats membres, à l'égard des plans ou des mesures techniques qui leur sont prescrits par les directives européennes en matière environnementale. Un arrêt du 3 octobre 2019, C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, concernant la planification en matière d'azote et la pollution des eaux souterraines, cite à cet égard déjà *Craeynest* comme arrêt de référence.

Delphine Misonne  
3 octobre 2019