

Commentaires

Arrêt « JP » : les directives européennes sur l'air ambiant n'ont (donc) pas (encore) pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers

Delphine Misonne^(*)

- La grande chambre dit pour droit que la législation européenne spécialement dédiée à la protection de l'air ambiant n'a pas 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 maintient que les personnes physiques et morales concernées doivent pouvoir obtenir des autorités compétentes l'adoption ou l'amélioration de plans de gestion de l'air en cas de dépassement des valeurs limites
- La Cour mobilise le critère d'altération de la situation juridique d'un particulier d'une manière qui tend à exclure, par principe, l'ouverture d'un droit à réparation

Introduction

À nouveau et ce pour la troisième fois déjà en seulement quatre ans¹, la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la Cour ») vient de se prononcer sur le sens et les implications de la législation européenne sur la qualité de l'air ambiant, cet air que nous respirons chacune et chacun au quotidien.

Dans l'arrêt commenté du 22 décembre 2022, *JP contre ministère de la Transition écologique et premier ministre (JP)*, c'est la responsabilité extracontractuelle des États membres pour violation du droit de l'Union qui est au cœur de l'affaire, en particulier le point de savoir si la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe² ouvre des droits aux particuliers au sens du droit de l'Union.

La Cour y répond par la négative. Elle coupe avec de grands ciseaux le fil qu'elle avait pourtant elle-même commencé à tordre sur cette question. En effet, c'est la grande chambre qui conseilla de tester cette hypothèse, dans son arrêt *Deutsche Umwelthilfe* du 19 décembre 2019³, en cas de comportement peu amène d'une autorité publique à l'égard de la protection de l'air ambiant. Elle rappelait alors le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables.

On imagine que les États seront rassurés. La France connaît déjà des déboires concernant le respect de cette législation européenne, tout comme de nombreux États. On ne compte plus les condamnations pour manquement au droit européen de la qualité de l'air ambiant. La jurisprudence de la Cour était – jusque-là – ex-

trêmement ferme et sévère sur l'interprétation des deux articles pivots de la principale directive en vigueur. Les juridictions nationales ne sont pas en reste, depuis que la Cour affirma 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 de gestion de l'air ambiant exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit⁴. Ainsi, le Conseil d'État français a condamné l'État français à des astreintes successives de dix millions d'euros par semestre de retard en raison du non-respect des valeurs limites sur le dioxyde d'azote et de l'inexistence de plans aptes à ce que les limites de pollution soient respectées dans les délais les plus courts possible⁵.

L'arrêt commenté, arrêt « JP », invite à s'interroger sur le destinataire de l'arsenal législatif européen dans le domaine de l'air ambiant et même de l'environnement. Il pose fondamentalement la question de savoir si le droit de l'Union est capable d'accueillir en son sein une protection de l'environnement à l'échelle des individus ou seulement à l'échelle de la masse indéfinie qu'évoquent les termes de « santé publique » ou d'« environnement dans son ensemble ».

1 Les questions préjudicielles

À l'origine de cet arrêt, il y a « JP », un particulier vivant dans l'agglomération parisienne et dont l'état de santé se détériore. Il souhaite l'annulation du refus, par un préfet, de prendre les mesures nécessaires à la résolution de ses problèmes de santé qui seraient liés à la pollution atmosphérique. Il demande aussi une in-

(*) L'auteure est chercheuse qualifiée au FNRS et professeure à l'Université Saint-Louis Bruxelles (Belgique). Ce commentaire porte sur l'arrêt du 22 décembre 2022, *JP c. Ministre de la Transition écologique*, aff. C-61/21, ECLI:EU:C:2022:1015, ci-après « l'arrêt commenté ». (1) Arrêt 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe c. Bavière*, aff. C-752/18, EU:C:2019:1114 ; arrêt du 10 novembre 2020, *Commission c. Italie (Valeurs limites – PM₁₀)*, aff. C-644/18, EU:C:2020:895. Sur la même directive, voy. aussi : arrêt du 13 janvier 2015, *Conseil c. Vereniging Milieudefensie*, aff. C-401/12P à 403/12P, ECLI:EU:C:2015:4. Et sur les émissions dans l'air dans le cadre du *dieselgate* : arrêt du 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe c. Allemagne*, aff. C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857. (2) 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, J.O. L 152 du 11 juin 2008, pp. 1-44. (3) Arrêt du 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, aff. C-752/18, EU:C:2019:1114, point 54. (4) Arrêt du 19 novembre 2014, *Client Earth*, aff. C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382, point 58. (5) CE (France), *Amis de la Terre*, décision n° 428409 du 10 juillet 2020, ECLI:FR:CEASS:2020:428409.20200710 ; décision n° 428409 du 17 octobre 2022, ECLI:FR:CECHR:2022:428409.20221017.

démunition de 21 millions d'euros, à charge de la République française, en raison de divers préjudices subis, affirme-t-il, du fait de cette pollution.

La cour administrative d'appel de Versailles posa deux questions préjudicielles à CJUE. La première vise à savoir si les dispositions de l'article 13, paragraphe 1, et de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 relative à l'air ambiant et un air pur pour l'Europe⁶ doivent être interprétées comme ouvrant aux particuliers, en cas de violation suffisamment caractérisée et présentant un lien de causalité direct et certain avec la dégradation de la qualité de l'air, un droit à obtenir de l'État membre en cause la réparation des préjudices affectant leur santé. La seconde portait sur les conditions d'ouverture de ce droit, mais il n'y sera pas répondu.

2 Le contentieux sur l'air ambiant

Le contentieux sur l'air ambiant, on l'a dit, est abondant. C'est une chance pour la matière, puisque la Cour est régulièrement saisie de procédures dans le cadre desquelles elle peut clarifier des questions importantes relatives à la mise en œuvre de ces dispositions⁷. Un nouvel arrêt important vient d'ailleurs aussi d'être prononcé, le 9 mars 2023, qui aborde pour la première fois l'incidence de la directive 2008/50 sur le contenu des permis d'environnement⁸.

L'on retient déjà de cette abondante jurisprudence de la Cour l'existence d'un carré magique formé, d'un côté, par l'article 13 de la directive 2008/50 et ses obligations de résultat sur le respect des valeurs limites pour une série de polluants et, de l'autre côté, par une obligation d'adopter des plans performants, en vertu de l'article 23 de la même directive, comportant des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites fixées pour le polluant concerné soit la plus courte possible⁹.

À l'origine de cet essor relativement récent de la jurisprudence se trouvait un particulier habitant à Munich, *M. Janecek*¹⁰, qui avait agi seul vu les difficultés d'accès à la justice allemande pour les associations de protection de l'environnement. La loi fédérale transposant la directive européenne de l'époque, la directive 96/62, prévoyait une obligation de planification à charge de l'autorité compétente en cas de dépassement des valeurs limites. Un plan avait bien été adopté, mais il était considéré insuffisant par le requérant. Le tribunal administratif allemand estimait que le requérant au principal ne pouvait invoquer aucun droit à l'établissement d'un plan d'action en vertu de loi fédérale allemande relative à la lutte contre les pollutions et que « ni l'esprit ni la lettre de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62 ne confèrent un droit subjectif à l'établissement d'un tel plan ». Pourtant, la Cour en décida autrement. À la question préjudicielle de savoir, *textu*, si l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62[...] doit être interpré-

té « en ce sens qu'un droit *subjectif* à l'établissement d'un plan d'action est conféré au tiers lésé dans sa santé même s'il est en mesure, indépendamment d'un plan d'action, de faire valoir son droit à la défense contre les effets néfastes pour la santé du dépassement de la valeur limite d'émission des particules fines PM₁₀ en réclamant en justice l'intervention des autorités », la Cour répond positivement. L'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62 doit être interprété en ce sens que, en cas de risque de dépassement des valeurs limites ou des seuils d'alerte, les particuliers *directement concernés* doivent pouvoir obtenir des autorités nationales compétentes l'établissement d'un plan d'action. Elle n'évacue pas la question des droits subjectifs dans son analyse et l'aborde distinctement de la question de l'effet direct de la disposition européenne. Elle rappelle que dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives relatives à la qualité de l'air et à celle de l'eau alimentaire, 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, par référence aux arrêts *TA Luft*¹¹. Or, ces arrêts traitent précisément du « souci de permettre aux particuliers de se prévaloir de leurs droits », indépendamment de la question de l'effet direct d'une directive européenne¹². Il en résulta, dans *Janecek*, 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 existe¹³.

Dans une autre affaire célèbre, *Craeynest*¹⁴, ce sont aussi des particuliers, quatre habitants de la Région de Bruxelles-Capitale préoccupés par la qualité de l'air dans leur environnement, qui s'inquiétaient du lieu d'emplacement des stations de mesure dans la Région, dont dérivait les données en temps réel sur l'état de la qualité de l'air. La Cour y décida que le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes sur le choix de l'emplacement des stations est limité par la finalité et les objectifs poursuivis par la législation sur l'air ambiant et que le justiciable est en droit de faire vérifier, par une juridiction, si la législation interne et l'application de celle-ci sont restées dans les limites de la marge d'appréciation prévue par la directive 2008/50, et même de requérir une injonction visant à ce que les points de mesure soient mieux placés. La Cour y déclare qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des *droits (sic)* que les justiciables tirent d'un acte du droit de l'Union, tel que la directive 2008/50 (*sic*)¹⁵. Elle décide qu'il appartient à la juridiction saisie 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 par la législation européenne.

(6) Voy. note 3. (7) Aff. C-61/21, conclusions de l'avocate générale Kokott du 5 mai 2022, point 1. (8) Arrêt du 9 mars 2023, *Sdruzhenie « Za Zemyata (Maritsa Iztok 2) »*, aff. C-375/21, ECLI:EU:C:2023:173. (9) Arrêt du 10 novembre 2020, *Commission c. Italie (Valeurs limites – PM₁₀)*, aff. C-644/18, EU:C:2020:895, point 136. (10) Arrêt du 25 juillet 2008, *Janecek*, aff. C-237/07, EU:C:2008:447. (11) Arrêts du 30 mai 1991, *Commission c. Allemagne (TALuft)*, aff. C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224, points 15 et 16 et *Commission c. Allemagne*, aff. C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225, points 18-23 ; arrêt du 17 octobre 1991, *Commission c. Allemagne*, ECLI:EU:C:1991:391, points 13 et 14. (12) Par contre, il y est bien question de l'effet direct d'une règle technique allemande, jugé insuffisant pour garantir que les particuliers soient en mesure de connaître l'étendue de leurs droits, et de la nécessité d'une transposition de la directive européenne dans un texte dont le caractère contraignant est incontestable, vu qu'il s'agit de valeurs limites qui pourraient mettre en danger la santé des personnes. (13) Arrêt *Janecek* précité (voy. note 10), point 39. (14) Arrêt du 26 juin 2019, *Craeynest c. Région de Bruxelles-Capitale*, aff. C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533. (15) *Idem*, point 54.

Commentaires

3 L'air, c'est la santé

La pollution de l'air porte atteinte à la santé humaine. Elle serait la première cause environnementale de mortalité précoce dans l'Union¹⁶. Les atteintes ne se limitent pas aux poumons. Elles peuvent aussi créer des problèmes cardiovasculaires et des altérations du système nerveux, telles que la démence. Cette pollution est décrite comme touchant davantage les groupes vulnérables comme les enfants, les personnes âgées et les personnes déjà atteintes de maladies, ainsi que les groupes défavorisés sur le plan socio-économique¹⁷.

Dans la proposition de refonte de la directive 2008/50/CE, publiée le 26 octobre 2022 par la Commission européenne, un nouveau chapitre est prévu en vertu duquel « en cas de dommages pour la santé humaine résultant de la directive, les États membres devraient veiller à ce que les personnes touchées par ces violations puissent demander et obtenir une indemnisation au titre de ces dommages auprès de l'autorité compétente concernée »¹⁸. Il s'agit là d'une nouvelle tendance¹⁹, puisque la proposition de révision de la directive sur les émissions industrielles prévoit aussi ce type de nouveau régime : « Les États membres veillent à ce que, lorsque des dommages pour la santé humaine sont survenus à la suite d'une violation de mesures nationales adoptées en application de la présente directive, les personnes touchées aient le droit de demander et d'obtenir une indemnisation pour ces dommages auprès des personnes physiques ou morales concernées et, le cas échéant, auprès des autorités compétentes concernées responsables de la violation »²⁰.

Il convient de remarquer que chacune de ces nouvelles propositions de la Commission européenne est expressément articulée aux droits fondamentaux et que le rapport aux personnes y est aussi pleinement assumé. Dans la proposition sur l'air ambiant, les règles envisagées sur l'indemnisation sont décrites comme s'inscrivant dans le respect de l'article 191, paragraphe 1, du TFUE (qui vise textuellement, dans sa version française, la protection de la santé des personnes), du niveau élevé de protection de l'environnement conformément à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »), du droit à un recours effectif visé à l'article 47 de la Charte²¹. Il est aussi précisé la nouvelle directive envisagée concrétise l'obligation de protéger le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne consacrés aux articles 2 et 3 de la Charte (qui visent toute personne). La proposition sur les émissions industrielles vise le dommage subi par les personnes²² et lie spécialement la protection de l'environnement et la protection de la santé à l'article 52, §1, de la Charte, qui traite de l'exercice des droits et libertés.

Dans la refonte de la directive sur l'air ambiant, sous réserve de confirmation par le législateur de l'Union, le régime envisagé accueillera uniquement le dommage à la santé causé aux personnes physiques par la violation des diverses obligations de planification qui incombent aux autorités compétentes (l'article 23), et non le dommage résultant du seul dépassement des valeurs limites (l'article 13). C'est donc la manière de gouverner et de gérer l'air ambiant qui sera sur la sellette, lorsque des dommages à la santé en résultent, si ce nouveau régime résiste aux demandes d'amendement lors de la négociation législative.

4 L'arrêt *JP* et le test *Francovich*

Dans l'affaire *JP* en cause, la Cour décide d'examiner la demande d'indemnisation à l'aune de tout l'historique législatif européen sur l'air ambiant, depuis 2003, ce qui convoque la législation européenne en vigueur mais aussi ses quatre versions antérieures. Elle vérifie si chacun des articles concernés de ces directives successives (dont les articles 13, paragraphe 1, et 23, paragraphe 1 de la directive 2008/50) doit être interprété en ce sens qu'ils ont pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers, susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard d'un État membre, au titre du principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables.

S'agissant des conditions d'engagement de cette responsabilité, la Cour rappelle que le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables est inhérent au système des droits de l'Union sur lesquels cette dernière est fondée, par référence à la jurisprudence du début des années nonante prononcée au départ du constat qu'il appartient aux juridictions nationales de protéger les droits que les dispositions de droit communautaire confèrent aux particuliers²³.

La Cour rappelle que ce principe est valable pour toute hypothèse de violation du droit de l'Union par un État membre, et ce qu'il s'agisse de l'autorité publique auteur de cette violation ; qu'elle a été jugée de manière itérative que les particuliers lésés ont un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir : que la règle du droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par ces particuliers ; qu'il s'ensuit que seule la violation d'une règle du droit de l'Union qui a pour objet de conférer des droits aux particuliers est susceptible d'engager la responsabilité de l'État ; que selon une jurisprudence bien établie,

(16) Commission européenne, Proposition directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (refonte), COM(2022)542 final, p. 2 (posé des motifs). (17) *Idem*. (18) *Idem*, Préambule, point 40. (19) Qui n'est pas sans évoquer les nouvelles préoccupations dans le champ de la gouvernance mondiale du changement climatique, qui se concentre désormais également sur la réparation des dommages (« pertes et préjudices »). (20) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (COM/2022/156 final/3), article 79bis. (21) Proposition de refonte de la directive sur la qualité de l'air ambiant, op. cit., considérant 40. (22) *Idem*, Préambule, point 33 : « La directive 2010/75/UE devrait donc tenir compte du droit à indemnisation pour les dommages subis par les personnes. Afin de faire en sorte que les personnes puissent défendre leurs droits en cas de dommages pour la santé causés par des violations de la directive 2010/75/UE et, ainsi, de garantir une mise en œuvre plus efficace de cette directive, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de la santé humaine ou de l'environnement, y compris celles qui agissent pour la protection des consommateurs et qui remplissent les fonctions pouvant être requises en droit interne, devraient, en tant que membres du public concerné, être habilitées à engager une procédure, et (23) Arrêts du 19 novembre 1991, *Francovich* e.a., aff. C-6/90 et C-9/90, *Rec.*, p. I-5357, point 35 ; du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Facto* aff. C-46/93 et C-48/93, *Rec.*, p. I-1029, point 31.

droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par des dispositions du droit de l'Union, mais aussi en raison d'obligations positives ou négatives que celles-ci imposent d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres ou aux institutions de l'Union²⁴. La grande chambre y ajoute toutefois encore une condition, par référence à une jurisprudence concernant les systèmes de garantie de dépôts et la protection des actionnaires : la violation des obligations européennes susceptible d'entraver l'exercice des droits, pour engager la responsabilité de l'État dans un tel cadre, doit être de nature à pouvoir altérer une *situation juridique* que ces dispositions auraient visé à créer pour les particuliers²⁵.

C'est pourquoi, conclut-elle, la pleine efficacité de ces normes du droit de l'Union et la protection des droits que celles-ci ont pour objet de conférer exigent que les particuliers aient la possibilité d'obtenir réparation²⁶ et ce, indépendamment de la question de savoir si les dispositions concernées sont d'effet direct, cette qualité n'étant ni nécessaire, ni suffisante en elle-même pour que la première des trois conditions (l'attribution de droits) soit satisfaite.

Forte de cette grille de lecture, elle observe le fameux « carré magique »²⁷ et en retire que chacun des articles examinés contient des obligations assez claires et précises quant au résultat que les États membres doivent veiller à assurer. Mais elle en dégrade immédiatement la portée à l'égard de particuliers et ce, de deux manières.

D'abord, elle affirme, à l'appui de la lettre des textes du seul droit dérivé²⁸, que ces obligations poursuivent (uniquement) un objectif général de protection de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble.

Ensuite, elle décide « qu'outre le fait que les dispositions concernées de la directive 2008/50 et des directives qui l'ont précédée ne comportent aucune attribution explicite de droits aux particuliers à ce titre » (alors que la reconnaissance explicite n'était jusqu'alors pas une condition requise), « les obligations prévues à ces dispositions, dans l'objectif général susmentionné, ne permettent pas de considérer que des particuliers ou des catégories de particuliers se seraient, en l'occurrence, implicitement vu conférer, à raison de ces obligations, des droits individuels dont la violation serait susceptible d'engager la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers » (point 57 de l'arrêt commenté).

La grande chambre en conclut qu'aucune des directives examinées n'a « pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation à l'égard d'un État membre, au titre du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables ».

À qui voudrait poser la question de la cohérence de sa jurisprudence, voire du revirement de celle-ci, la grande chambre précise que la jurisprudence antérieure n'est pas de nature à modifier ce constat, tout en veillant à préciser qu'elle en maintient l'enseignement.

Ainsi, lorsqu'un État membre n'a pas assuré le respect des valeurs limites, les particuliers concernés doivent toujours pouvoir obtenir des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, l'adoption des mesures requises en vertu de ces directives²⁹, comme un plan d'action qui satisfasse à des conditions bien précises, citant notamment les affaires *Janecek* et *Client Earth*. Mais cette faculté ainsi reconnue par la jurisprudence de la Cour, découlant, nous dit-elle, du principe d'effectivité du droit de l'Union, effectivité à laquelle les particuliers concernés sont « fondés à contribuer », en engageant des procédures administratives ou juridictionnelles en raison de la situation particulière qui est la leur, « n'implique pas » que les obligations résultant de l'article 13, paragraphe 1, et de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, ainsi que des dispositions analogues des directives précédentes, « aient eu pour objet de conférer aux intéressés des droits individuels » et que la violation de ces obligations soit, en conséquence, de nature à pouvoir altérer une situation juridique que ces dispositions auraient visé à créer pour ceux-ci.

La Cour affirme que cette position n'exclut pas que la responsabilité de l'État puisse être engagée dans des conditions moins restrictives (*sic*) sur le fondement du droit interne et n'exclut pas non plus l'éventuel prononcé, par les juridictions de l'État membre concerné, d'injonctions assorties d'astreintes, telles que les injonctions évoquées ci-avant prononcées dans plusieurs arrêts récents par le Conseil d'État (France), qu'elle mentionne expressément.

5 La Cour jette le bébé avec l'eau du bain

Par crainte peut-être de la multiplication d'actions en responsabilité à l'égard des États dans une matière déjà très contentieuse et lourde de conséquences, vu la difficulté qu'ont les États de respecter les standards prescrits par cette législation sur la qualité de l'air ambiant, la grande chambre décide que la législation européenne ne confère aucun droit individuel, ni sur le respect des valeurs limites (la substance même de la protection offerte), ni sur les aspects procéduraux (les leviers d'action pour améliorer l'air ambiant), pas même pour des catégories de particuliers.

La Cour décide de jeter le bébé avec l'eau du bain. Là où elle aurait pu reconnaître des droits aux individus (la condition 1 : la règle

(24) Point 46 de l'arrêt commenté, par référence notamment aux arrêts du 5 février 1963, *van Gend & Loos*, aff. 26/62, EU:C:1963:1, p. 23 et du 19 novembre 1991, *Francovich* e.a., aff. C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 31. Les arrêts de référence disposent que « le droit communautaire est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers » et que ces obligations autres qu'explicites résultent de l'esprit et de l'économie du Traité. (25) Points 62 et 47 de l'arrêt commenté, par référence aux arrêts du 4 octobre 2018, *Kantarev*, aff. C-571/16, EU:C:2018:807, points 103 et 104, ainsi que du 10 décembre 2020, *Euromin Holdings (Cyprus)*, aff. C-735/19, EU:C:2020:1014, point 90. (26) Par référence à l'arrêt du 19 novembre 1991, *Francovich* e.a., aff. C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, points 33-34. (27) Les obligations de la législation européenne sur l'air ambiant imposent aux États membres, d'une part, de veiller à ce que les niveaux, notamment, de PM₁₀ et de NO₂ ne dépassent pas, sur leur territoire respectif et à compter de certaines dates, les valeurs limites fixées par ces directives et, d'autre part, lorsque ces valeurs limites sont néanmoins dépassées, de prévoir des mesures appropriées pour remédier à ces dépassements, notamment dans le cadre de plans relatifs à la qualité de l'air. (28) « Ainsi qu'il découle des articles 1^{er} des directives mentionnées au point précédent, de même que, notamment, du considérant 2 de la directive 2008/50 ». (29) Arrêt du 19 novembre 2014, *Client Earth*, aff. C-404/13, EU:C:2014:2382, point 56 et jurisprudence citée, et arrêt du 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, aff. C-752/18, EU:C:2019:1114, point 56.

Commentaires

du droit de l'Union violée a pour objet conférer des droits aux individus), puis démontrer que les critères subséquents sont plus difficiles à rencontrer (la condition 2 : la violation de cette règle est suffisamment caractérisée), voire extrêmement difficiles (la condition 3 : il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage grave subi par ces particuliers), elle rejette en bloc et sans nuances toute allocation de droits au profit des particuliers en matière d'air ambiant.

Cette interprétation par la grande chambre, si elle a le mérite d'être claire, en apparence au moins (car elle semble créer une nouvelle catégorie de sous-droits concernant la faculté pour les particuliers d'obtenir des autorités compétentes un plan de gestion de l'air — l'ironie de la traduction en langue anglaise montre toute l'ambiguïté de la notion de « faculté » : « However, the right thus recognised by the Court in its case-law (...) does not mean », etc.³⁰), nous englobe dans la division ancienne qui ne consacrerait la protection de l'environnement que comme une affaire relevant des obligations des États (un droit objectif), et non pas comme relevant du registre des droits individualisés, sur une base au moins collective mais aussi dans une certaine mesure subjective, l'un n'excluant pas l'autre. On pensait en être sorti depuis l'affaire *Janecek*, puisque la planification de la gestion de l'air ambiant y devenait soudain aussi l'affaire de toute personne concernée et depuis l'affaire *Craeynest* où il importait qu'aucun dépassement des valeurs limites ne passe inaperçu³¹.

Certes, la question de savoir si le droit européen de l'environnement confère des droits aux particuliers n'est pas nouvelle et il a été dit que l'approche de la Cour à l'égard du concept même de droits individuels n'est pas toujours cohérente³², vu qu'elle prend des dimensions différentes selon que le cadre d'analyse soit celui de la responsabilité, de l'effet direct ou de l'intérêt à agir³³.

Il existe déjà des cas où ces droits furent au moins implicitement consacrés, en matière d'environnement^{34 35}, que ce soit sous l'angle de la substance ou de la procédure, mais il est aussi observé depuis plusieurs années que la Cour tend désormais à éviter subtilement le langage des droits³⁶, même là où il lui est pourtant proposé sans équivoque par ses avocats généraux³⁷.

Dans l'affaire en cause, il n'est cependant plus question de sémantique mais de couperet au regard d'une approche « par les droits individuels » de la législation européenne sur l'air ambiant, dans le registre précis qui est celui de la responsabilité de l'État à l'égard du plein respect du droit de l'Union.

6 Le critère de l'affectation de la situation juridique : comme une barrière

Une législation environnementale européenne est-elle jamais pable d'altérer la situation *juridique* d'un particulier, lorsqu'elle n'est pas respectée ?

Lorsque la Cour place, au cœur de son argumentation et en matière environnementale, ce critère de l'incidence sur la « situation juridique » que la législation européenne vise à créer pour les particuliers, et lorsque la définition de ces termes pour laquelle elle opte est restrictive, comme dans l'arrêt en cause, cela revient à barrer la route à l'évocation de la question de la responsabilité tracontractuelle des États dans le cas des atteintes aux individus qui résulteraient de la mauvaise mise en œuvre du droit de l'Union concernant l'environnement.

Comme l'observa l'avocate générale Kokott, lorsque la Cour a rendu les arrêts *Kantarev et Euromin Holdings*, elle convoque la comparaison des éléments très différents de la situation en cause. Les décisions antérieures en faveur d'une responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union portaient souverainement sur la sauvegarde des droits financiers³⁸ ou d'intérêts patrimoniaux juridiquement protégés en ce qui concerne la garde des dépôts et la protection des investisseurs. Or, affirmer une omission d'un État membre de veiller au respect des valeurs limites ne saurait, en revanche, être qualifiée de « modification de la situation juridique » de ceux qui subissent en conséquence des préjudices de santé. « Il s'agit plutôt d'une atteinte à un bien revêtu beaucoup plus d'importance que lesdits intérêts patrimoniaux », poursuivait-elle, car « En effet, toute personne a droit à l'intégrité physique et mentale qui est consacrée à l'article 34 de la charte des droits fondamentaux et qui, en comparaison d'autres biens, occupe le premier rang »³⁹. D'ailleurs, ce critère n'était pas supposé devenir décisif, affirmait l'avocate générale, puisque la jurisprudence sur la responsabilité des États ne repose pas sur la protection des intérêts financiers des personnes concernées, mais sur la pleine efficacité du droit de l'Union⁴⁰. À cet égard, elle rappelait aussi que la législation sur l'air ambiant est fondée sur la compétence environnementale de l'Union et vise donc nécessairement, conformément à l'article 192 TFUE, un niveau élevé de protection de la santé des personnes, en quoi elle se distingue d'un arrêt *Paul*⁴¹ que mobilisait l'État défendeur.

Dans l'arrêt *Francovich*, la Cour traitait des « droits » dont le contenu peut être déterminé avec une précision suffisante sur la base de la législation⁴², qu'elle fait naître au profit des personnes⁴³ et disposait que le contenu le droit communautaire ne

(30) Point 62 de l'arrêt commenté. (31) D. Misonne, « The Emergence of a Right to Clean Air », *RECIEL*, 2020, vol. 30/1 2021, pp. 34-45. (32) J. J. H. Vedder, *European Environmental Law*, 3^e éd., 2007, p. 205. (33) Voy. sur l'intérêt à agir des particuliers et des associations, à l'aune de la notion de « droits » : arrêt du 12 mai 2011, *Trianel*, aff. C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289. (34) Arrêt du 20 décembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, aff. C-664/15, EU:C:2017:987, point 45. (35) Arrêt du 10 mars 1993, *Commission c. Belgique*, aff. C-1/93, ECLI:EU:C:1993:93. (36) A. Sikora, « Constitutionnalisation of Environmental Protection in EU Law », *ELP*, 2020, pp. 268-276 ; I. Cenevska, « A Thirst for Silence : Environmental Rights in the Dialogue between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights », *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, pp. 301-324. (37) Outre les conclusions dans l'affaire en cause, voy. aussi, notamment l'opinion dans l'affaire C-127/02, *Wadd*, 29 janvier 2004, point 144. (38) Notamment la garantie des salaires et de l'assurance vieillesse en cas de faillite de l'employeur, ou les droits des voyageurs à forfait en cas de faillite de l'entreprise de voyages, la garantie des dépôts et la protection des investisseurs contre les prix excessifs en cas de faillite d'une société ou les droits à réparation des victimes de la criminalité. (39) Aff. C-61/21, opinion de l'avocate générale Kokott du 5 mai 2021, point 91. (40) *Idem*, point 92. (41) Arrêt du 12 octobre 2004, *Paul* e.a., aff. C-222/02, EU:C:2004:606. (42) Point 17 de l'arrêt *Francovich* précité note 23. (43) Point 21 de l'arrêt *Francovich* précité (voy. note 23).

Commentaires

duit pas à créer des charges mais est aussi destiné à engendrer des droits qui *entrent* dans le patrimoine juridique des particuliers⁴⁴. L'on aurait pu envisager que la grande chambre innove de manière magistrale, en considérant que la législation sur l'air ambiant engendre effectivement des droits qui *entrent* aussi dans le patrimoine juridique des particuliers, comme le droit à respirer un air sain, sans nécessairement que ces droits soient de même facture que des droits patrimoniaux ou soient assimilés à une atteinte à des intérêts patrimoniaux.

Certes, dans l'affaire *Leth* du 14 mars 2013⁴⁵ qui portait sur les études d'incidences et leurs obligations procédurales⁴⁶, la Cour admit qu'une maison à usage d'habitation affectée par le bruit des avions est rendue moins apte à remplir sa fonction et dit que lorsque le milieu environnemental de l'homme, la qualité de vie de celui-ci et, éventuellement, sa santé sont affectés, une dépréciation de la valeur patrimoniale de cette maison peut être une conséquence économique directe de tels effets sur l'environnement⁴⁷. Elle décida que la prévention de préjudices patrimoniaux, dans la mesure où ils sont des conséquences économiques directes des incidences sur l'environnement d'un projet public ou privé, est couverte par l'objectif de protection poursuivi par la directive⁴⁸, et donc par la possibilité (au moins théorique) d'une demande de réparation. Mais qu'en aurait-il été pour la demanderesse non-propriétaire ?

Le droit européen n'est pas encore adapté aux caractéristiques mêmes des enjeux environnementaux. La Cour n'a donc pas saisi l'occasion d'affiner cette jurisprudence en matière de réparation dans l'un des champs spécifiques où se rencontrent les enjeux de santé et de l'environnement. Ceci à une époque où la crise sanitaire nous fit pourtant toutes et tous réfléchir au caractère éminemment individuel des conséquences de la qualité de l'air que l'on respire dans une société moderne.

La doctrine se préoccupe ouvertement et depuis longtemps de cette insuffisance. H. Vedder suggéra ainsi que s'il y avait bien un domaine dans lequel *Francovich* pourrait fonctionner sur des questions environnementales, c'était peut-être à propos des rares directives où sont précisées non seulement des procédures mais surtout des règles de fond, comme des valeurs limites, qui imposent un certain niveau de protection⁴⁹. À l'époque, la jurisprudence affirmait encore que les trois conditions de base (à savoir que la règle de droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers) étaient nécessaires et *suffisantes* pour engendrer au profit des particuliers un droit à obtenir réparation⁵⁰.

7 La justice environnementale

La Cour ne suivit pas plus l'avocate générale dans son constat de la dimension éminemment sociale de la gouvernance de la qualité

de l'air ambiant : « la qualité de l'air doit, certes, être protégée de manière générale, mais les problèmes spécifiques se posent dans certains lieux et touchent certains cercles de personnes identifiables »⁵¹, souvent à faible revenu socio-économique⁵², affirmait-elle, suggérant que la reconnaissance de droits pour les particuliers n'ouvrirait pas pour autant la porte à une avalanche de recours.

Les législations elles-mêmes se réfèrent d'ailleurs spécialement à la notion de « groupes particulièrement sensibles de la population » pour lesquels des risques accrus pour la santé existent, notamment les enfants⁵³, les personnes âgées et les femmes enceintes.

Il n'est donc pas certain que la reconnaissance de droits subjectifs aurait, comme dans *Tartuffe* de Molière, fait venir aux particuliers de coupables pensées (couvrez ce droit individuel à un air sain que je ne saurais voir...), celles de l'*actio popularis* et d'un raz-de-marée d'actions en justice à l'encontre des États. La présente affaire n'est pas sans rappeler l'étonnement d'une partie de la doctrine à l'égard de l'absence d'assouplissement de la jurisprudence dite *Plaumann* sur l'intérêt à agir des associations devant la Cour de justice de l'Union européenne.

8 Un effet limité ou des conséquences en cascade ?

Ces directives sur la protection de l'air ambiant sont des directives traitant par essence de la santé⁵⁴, et donc de la vie. Elles concrétisent les nombreux articles du Traité et de la Charte qui font référence à l'ambition d'un niveau élevé de protection et devraient être interprétées en ce sens. L'omission de toute référence à ces dispositions dans l'analyse ici produite par la grande chambre intrigue et met mal à l'aise, puisqu'aucune référence aux articles 2, 3 ou 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ni aux principes de précaution et d'action préventive, ne peut être trouvée dans l'arrêt, ce qui semble vraiment régressif dans une telle matière.

La situation où on en arrive est assez cynique. Dans le champ de l'air ambiant, l'individu reste le gardien du droit de l'Union mais il n'en serait pas officiellement le bénéficiaire. Il pourra toujours agir en justice pour demander de meilleurs plans, en vertu du fait qu'il reste « fondé à contribuer » au principe d'effectivité du droit de l'Union⁵⁵, sans que cela s'apparente dans son chef à un droit lié à la protection de sa propre santé. Mais quelle est alors désormais la nature véritable de ce (droit) d'action et quelle sera la conséquence de ces ailes coupées, à terme, si le dommage éventuel subi du fait même de l'insuffisance de ces mêmes plans d'action ne peut à l'inverse être exposé devant ces mêmes juridictions⁵⁶ et, un cran plus loin, sur l'intérêt à agir en cas de dépassement caractérisé de valeurs limites ?

(44) Point 31 de l'arrêt *Francovich* précité (voy. note 23). (45) Arrêt du 14 mars 2013, *Leth c. Autriche*, aff. C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166. (46) H. Vedder, « Leth : Court Rules Out Francovich Claim on the Basis of the Environmental Impact Assessment Directive », *European Law Blog*, 27 mars 2013. Voy. aussi H. Somsen, *Protecting the European Environment : Enforcing EC Environmental Law*, 1996, pp. 135-150. (47) Point 35 de l'arrêt *Leth* précité (voy. note 45). (48) Point 44 de l'arrêt *Leth* précité (voy. note 45) (49) *op. cit.*, *European Law Blog*, à propos de *Leth*. (50) Arrêt *Leth* précité (voy. note 45), point 42 (italiques ajoutées). (51) Points 100 et 101 de l'arrêt *Leth*. (52) Agence européenne pour l'environnement, *Unequal exposure and unequal impacts : social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, Rapport AEE n° 22/2018, pp. 19-22. (53) Voy. les articles 23, 24 et annexe XV de la directive 2008/50. (54) Arrêt du 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, aff. C-723/17, EU:C:2019:533, point 67. (55) *Idem*, point 60. (56) M. Pagano, « Human

Commentaires

En effet, ce n'est pas tant l'incidence pratique sur le cas d'espèce qui préoccupe (la démonstration de la preuve de la rencontre des autres conditions de *Franovich* aurait été difficile) mais l'effet disséminateur de ce refus de reconnaissance de droits individuels, tant en droit de l'Union que dans le droit interne évidemment déterminé par la primauté du droit de l'Union en matière environnementale.

Le rapport aux droits subjectifs, comme condition de l'intérêt à agir précisément, était aussi au cœur d'un autre arrêt récent de grande chambre, du 8 novembre 2022, sur le *dieselgate* et l'autorisation de logiciens truqueurs par une administration nationale.

La juridiction de renvoi considérait que la réglementation européenne en cause ne conférerait pas de droit subjectif à une personne physique, car cette disposition ne viserait pas à protéger des citoyens pris individuellement⁵⁷. On le voit, une telle argumentation est récurrente et, à nouveau, potentiellement lourde de sens. Pourtant, dans cette affaire, la Cour l'écarte implicitement et décide, à l'appui de la Convention d'Aarhus, que la primauté des accords internationaux conclus par l'Union commande de donner dans toute la mesure du possible, au droit national, une interprétation conforme aux exigences de ceux-ci et, d'autre part, que cette disposition, lue en combinaison avec l'article 47 de la Charte, impose aux États membres l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective des *droits* conférés par le droit de l'Union, notamment des dispositions du droit de l'environnement⁵⁸. Elle admet aussi que de telles normes sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général (ce qui justifie l'intervention des associations de protection de l'environnement), mais c'est sans exclusivité, puisque ces normes concernent aussi la protection des intérêts des particuliers pris individuellement⁵⁹.

L'arrêt de grande chambre dans l'affaire *JP* n'aurait pas étonné avait confirmé sur le plan théorique que les particuliers sont titulaires de droits subjectifs en vertu de la législation européenne l'air ambiant, sans pour autant exclure le fait que cette législation est aussi tournée vers l'intérêt commun. Le tapis rouge avait été déroulé par l'avocate générale. Un tel positionnement avait été en phase avec les attentes sociétales. L'assemblée générale des Nations unies vient de reconnaître, en juillet 2022, que le droit à un environnement propre, sain et durable est un droit humain universel⁶⁰.

Le législateur européen, à l'occasion de la refonte en cours, doit expressément consacrer le droit à la protection d'un air sain sur le territoire européen, tant pour les individus que pour la collectivité dans la nouvelle directive qui sera adoptée courant 2023 ? Il faut au moins savoir qu'une telle acception ne semble pas encore de soi, au vu de l'arrêt commenté.

Puisque l'article 37 de la Charte prescrit à toutes les institutions de l'Union la poursuite d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé, une telle reconnaissance explicite fait pleinement sens, d'autant que le préambule envisagé opère le raccord aux articles 2, 3, 37 et 47 de la Charte. Faut-il le rappeler, il est bien connu depuis la Déclaration de Rio de 1992 que les politiques environnementales ne mènent pas à des résultats satisfaisants si des portes sont fermées plutôt que grandes ouvertes à la pleine participation des citoyens concernés. À l'article 2 de la position de refonte, on lit déjà que le qualificatif « dans l'intérêt de l'ensemble » (à propos des effets nocifs pour la santé humaine pour l'environnement) sera biffé, nouveau témoignage d'un changement de paradigme est à l'œuvre, à qui veut bien voir et ne pas s'en effrayer.

rights and ineffective public duties : the Grand Chamber judgment in *JP v. Ministre de la Transition écologique* », *European law Blog*, 2 février 2023.
 (57) Arrêt du 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe*, aff. C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, point 33. (58) *Idem*, point 66, par référence à l'arrêt du 20 décembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, aff. C-664/15, EU:C:2017:987, point 45. (59) *Idem*, point 46.
 (60) Résolution UNGA A/76/L.75 du 26 juillet 2022 (version anglaise : « is a human right » ; version française : « fait partie des droits humains »).