

# L'accès à la justice dans le contexte de la qualité de l'air

*Anaïs Berthier,  
Head of environmental Democracy Programme  
ClientEarth  
aberthier@clientearth.org*

Paris  
31 Janvier 2020



# CLIENTEARTH

- ONG environnementale composée de juristes – Londres, Bruxelles, Madrid, Berlin, Varsovie, Pékin
- Programmes - climat, énergie, biodiversité, produits chimiques, forêts, qualité de l'air, démocratie environnementale.
- Projet relatif à l'accès à la justice en matière d'environnement réalisé dans 9 pays en collaboration avec Justice&Environment (France, Belgique, Pologne, Espagne, Allemagne, Hongrie, Autriche, Estonie, Slovaquie)
- Garantir l'application de la Convention d'Aarhus et de la jurisprudence de la CJUE en matière d'accès à la justice – sensibilisation auprès juges, avocats, autorités publiques et ONGs



# Contentieux environnemental

- Un arsenal juridique important: REACH, Directives evaluation des incidences des projets en matiere d'environnement, Oiseaux, Habitats, pesticides, qualite de l'air etc...
- Pas correctement applique
- Nombre croissant de recours aux tribunaux par les ONG environnementales, particuliers et consommateurs: en matiere climatique (affaire Urgenda en Hollande; Affaire FNE contre Total; actions collectives contre l'industrie automobile...) et en matiere de qualite de l'air (15 EM de l'UE)
- En France, problemes subsistent: delais trop longs, mauvaise prise en compte de la reparation du prejudice. Le gouvernement a annonce une renovation de la justice pour l'environnement afin de mieux repondre aux atteintes ecologiques. A presenter un projet de loi en Conseil des Ministres le 29/01: proposition de juridictions specialisees.

# Accès à la justice – Convention d'Aarhus

- Article 9(2) droit pour les membres du public concerné (ONG, personnes morales et personnes physiques) de former un recours devant une instance judiciaire et/ou autre organe indépendant et impartial pour contester la légalité quant au fond et à la procédure de toute décision tombant sous le coup de l'article 6 de la Convention qui édicte les conditions applicables aux décisions d'autoriser ou non activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement
- Article 9(3) les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissant engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou imissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement
- Article 9(4) recours suffisants et effectifs y compris un redressement par injonction et ces procédures doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif
- Charte des droits fondamentaux: droit à un recours effectif devant un tribunal (article 47)



# Transposition incomplète de la Convention d'Aarhus

- Manque d'une directive européenne assurant l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus, article 9(3).
- Directive 2003/35 – transpose article 9(2) de la Convention/ Directive 2011/92 évaluations des incidences de projets et Directive 2008/1 prévention et réduction intégrées de la pollution
- Adoption d'une proposition de directive en 2003 (COM(2003)624)
- Blocage au Conseil/Inaction pendant 14 ans
- Grande disparité entre les Etats Membres/manque d'un cadre harmonisé/incertitude juridique pour les juges de se reposer uniquement sur la jurisprudence de la CJUE
- Etudes d'impact de la Commission: option favorite: adoption d'une directive



# Communication sur l'accès à la justice

- « Document d'orientation » de la Commission européenne (2017/C275/01) qui clarifie les conditions auxquelles les personnes physiques et associations peuvent contester les décisions, actes et omissions d'autorités publiques en rapport avec le droit de l'environnement. Rassemble les arrêts de la CJUE qui clarifient les exigences de l'Union en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.
- Intérêts publics, droits et obligations concernés par la protection juridictionnelle.
- Le pouvoir d'ester en justice
- La portée du contrôle juridictionnel
- Les voies de recours effectives
- Les coûts
- Les délais de rigueur, la rapidité et l'efficacité des procédures



# Communication – Messages généraux

- Les ONG jouent un rôle crucial pour garantir le respect des obligations qui découlent de la législation environnementale (para. 38).
- L'avocate générale Sharpston dans l'affaire Trianel : « Les poissons ne peuvent pas aller devant les tribunaux.. ». Les ONG sont à même de représenter l'environnement et d'assurer que les intérêts publics (protection de l'environnement et santé publique) soient représentés.
- Les juges et autorités publiques doivent connaître et exploiter cette jurisprudence de la CJUE et doivent aller plus loin que l'interprétation conforme – écarter les dispositions nationales en violation avec les dispositions du droit de l'Union.



# Manque d'accès au juge de l'UE

- Les membres du public, particuliers et ONG, n'ont pas la possibilité d'introduire un recours en annulation devant la CJEU/ Arrêt *Plaumann*/interprétation de l'article 263(4)TFEU
  - Acte adressé à la personne (ex: accès aux docs): accès automatique
  - Acte non adressé à la personne/ONG: doit être directement et individuellement concerné par l'acte
  - Acte réglementaire sans mesures d'application: directement concerné

Les villes?

- Possibilité réduite sur la base du règlement Aarhus (1367/2006) – actes de portée individuelle
- Révision du règlement possible cette année



# Contentieux en matière de qualité de l'air

- Pollution de l'air, effet désastreux sur la santé et l'environnement/ en France malgré une tendance à l'amélioration de la qualité de l'air au cours des 20 dernières années, les valeurs limites toujours pas respectées/les niveaux annuels de pollution de l'air dépassent la limite légale pour le dioxyde d'azote dans plusieurs villes dont Paris, Lyon et Rouen.
- 40000 décès prématures en France sont attribués à la pollution de l'air.
- La France condamnée par la CJUE pour dépassement systématique et persistant de la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote depuis le 1er janvier 2010 dans 12 agglomérations et zones
- Nombre croissant d'actions contentieuses
- Actions devant les juridictions européennes – Villes de Paris, Bruxelles et Madrid
- Actions intentées par les particuliers et consommateurs



# Le droit à un air pur devant les tribunaux

*Ugo Taddei,  
Lead lawyer, Clean Air, ClientEarth*

Séminaire

« Accès à la justice dans le contexte  
de la qualité de l'air »

Paris, 31 janvier 2020

Twitter: @UgoClientEarth



# Sommaire

1. Le droit à un air pur – la theorie
2. Le droit à un air pur – la realité
3. Le droit à un air pur devant les tribunaux



# LE DROIT À UN AIR PUR LA THEORIE



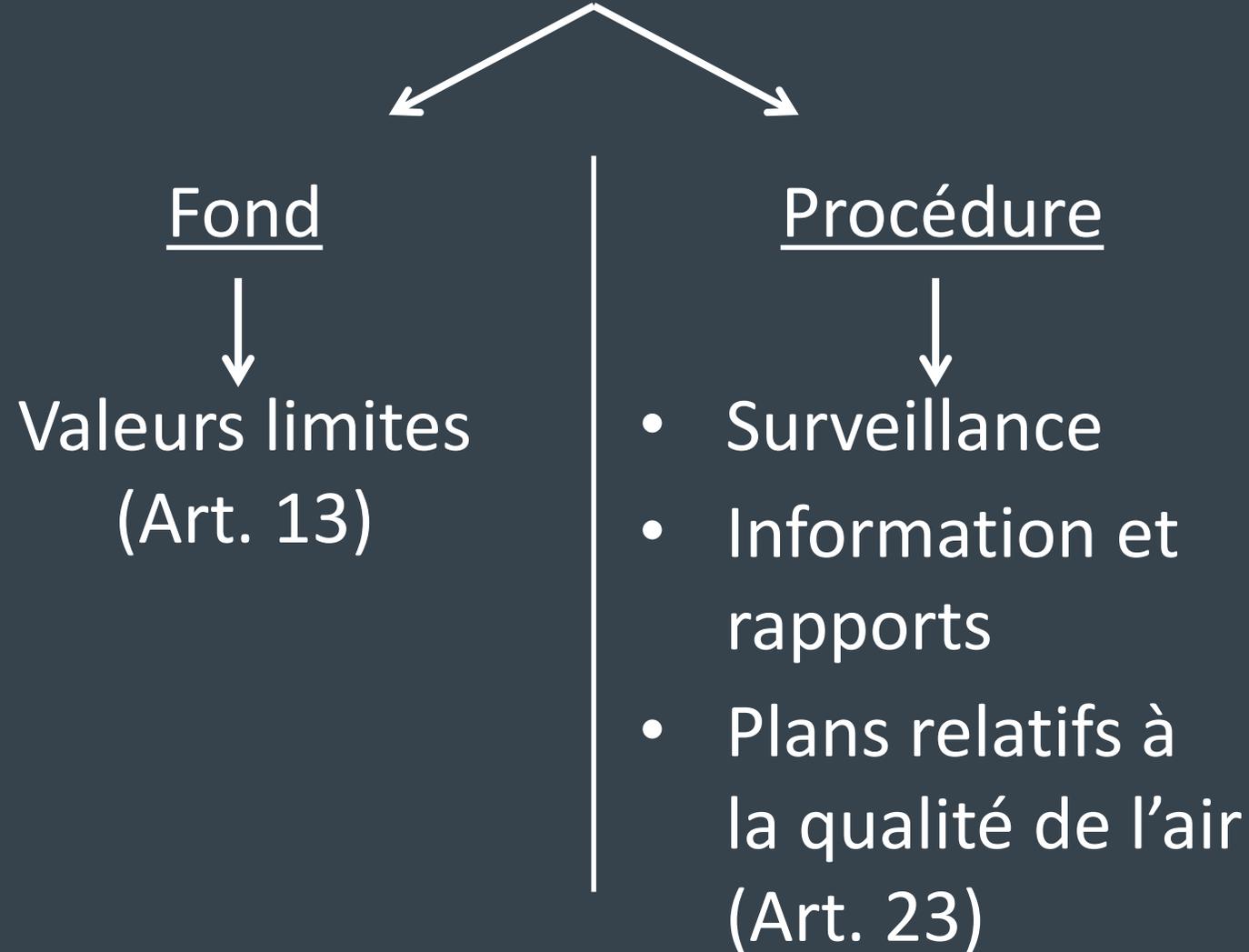
Image: Chris Barbalis (Unsplash)



*« La pollution de l'air est le plus grand risque  
environnemental pour la santé dans le monde »  
(OMS, 2014)*



# Directive 2008/50/EC sur la Qualité de l'Air Ambiant



# LE DROIT À UN AIR PUR LA REALITÉ

Image: Jacek Halicki

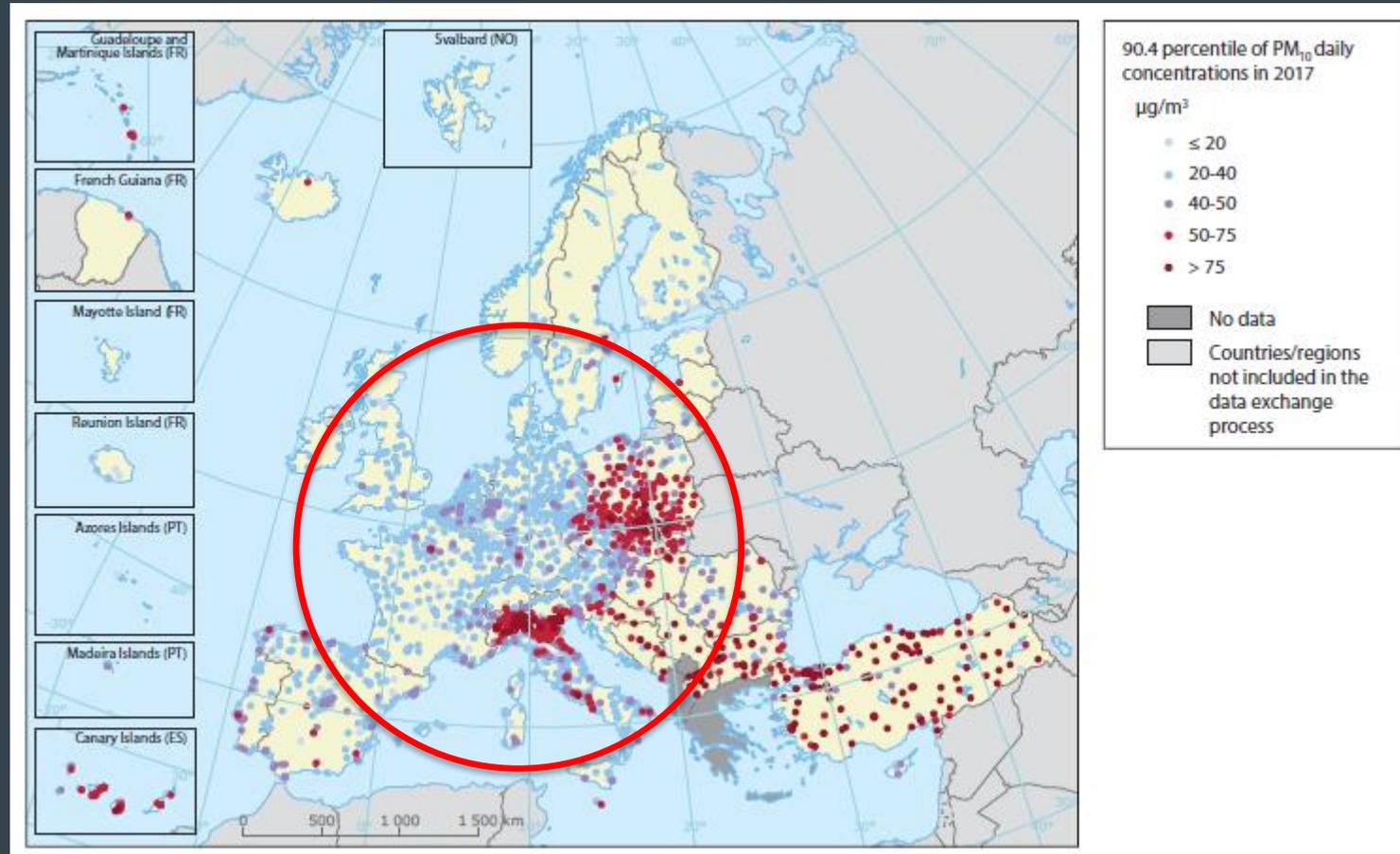


# Air quality in Europe — 2019 report

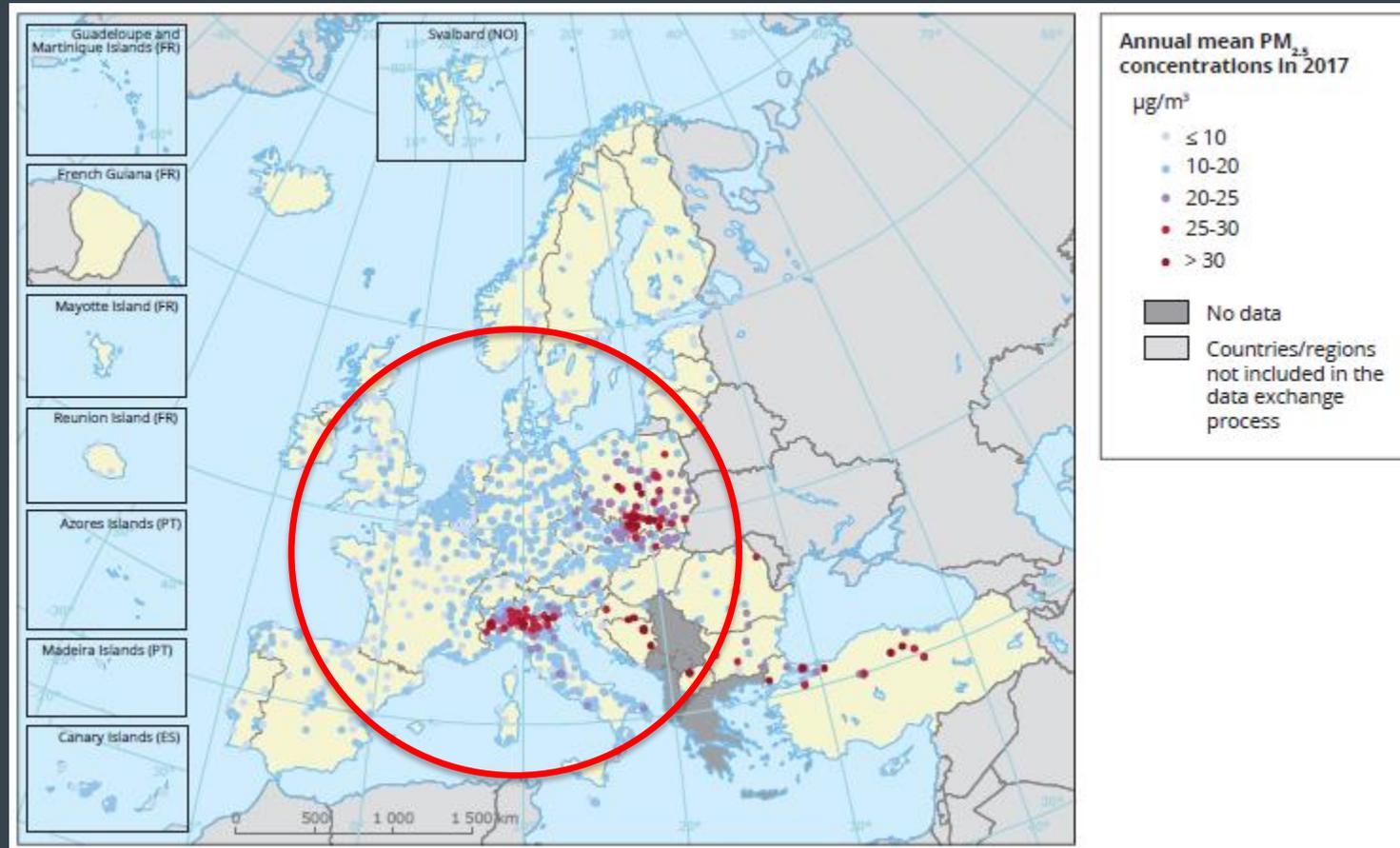
ISSN 1977-8449



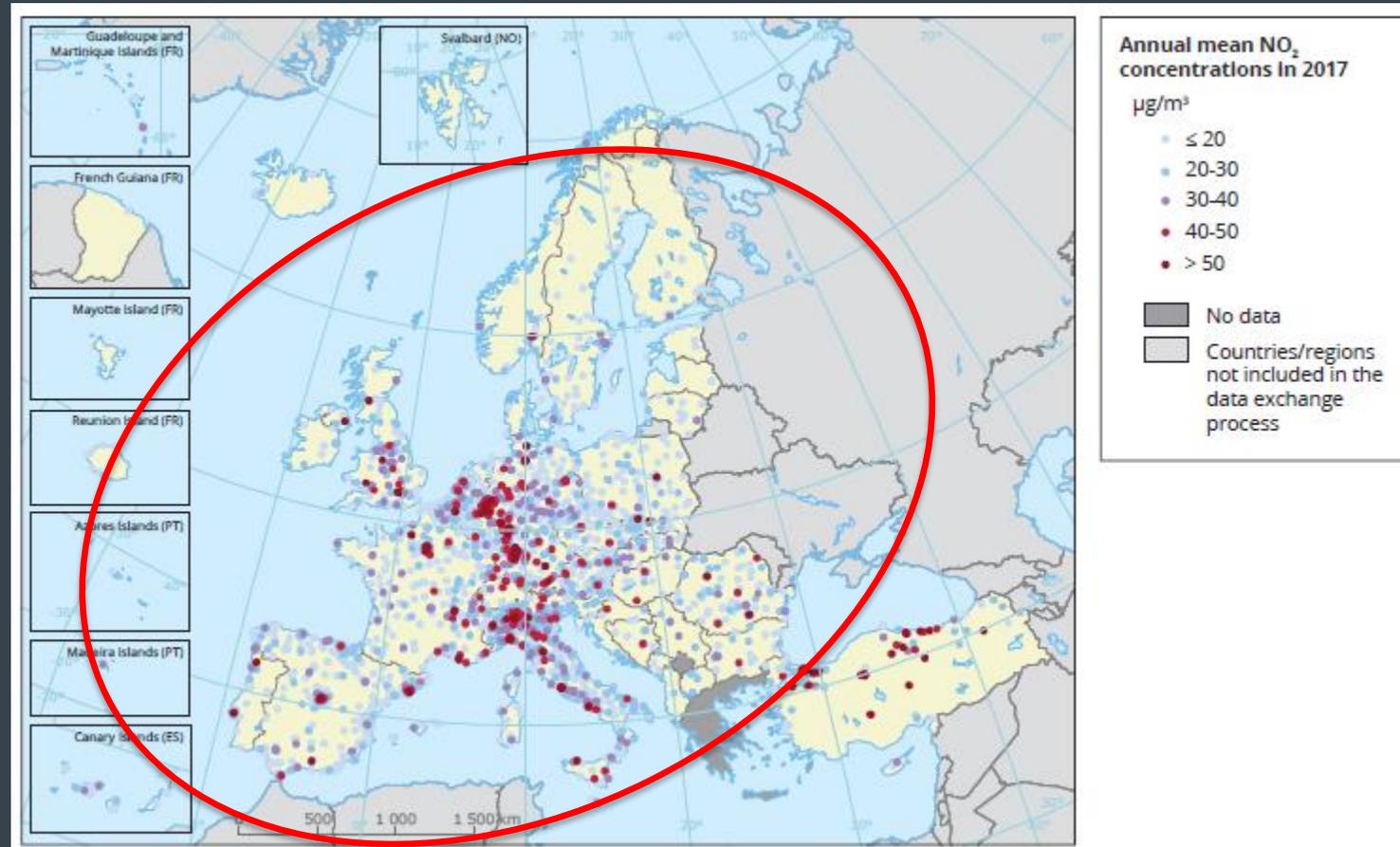
# Concentrations de $PM_{10}$ en 2017



# Concentrations de $PM_{2,5}$ en 2017



# Concentrations de NO<sub>2</sub> en 2017



# Conséquences sur la santé dans l'UE

**Table 10.1** Premature deaths attributable to PM<sub>2.5</sub>, NO<sub>2</sub> and O<sub>3</sub> exposure in 41 European countries and the EU-28, 2016

Country	Population (1 000)	PM <sub>2.5</sub>		NO <sub>2</sub>		SDMO35 (°)	O <sub>3</sub>
		Annual mean (°)	Premature deaths (°)	Annual mean (°)	Premature deaths (°)		
Austria	8 700	12.0	5 300	18.9	1 000	4 522	270
Belgium	11 311	12.7	7 600	21.7	1 600	2 203	180
Bulgaria	7 154	22.3	13 100	18.8	1 100	3 347	280
Croatia	4 191	19.4	5 300	15.2	260	4 996	280
Cyprus	1 184	13.7	580	24.0	240	5 612	280
Czechia	10 554	16.6	9 600	15.2	240	2 553	280
Denmark	5 707	9.2	2 700	10.4	100	2 588	280
Estonia	1 316	5.9	500	7.8	<1	1 100	280
Finland	5 487	5.1	1 500	8.0	100	1 200	280
France	64 977	10.9	22 000	12.0	60	2 773	280
Germany	82 176	11.4	39 000	12.0	60	6 058	2 400
Greece	10 784	19.6	11 000	12.0	60	3 952	640
Hungary	10 030	11.1	2 100	14.9	50	1 323	380
Ireland	4 588	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Italy	60 702	11.1	2 100	14.9	50	1 323	3 000
Latvia	1 329	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Lithuania	3 085	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Luxembourg	582	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Malta	441	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Netherlands	16 979	11.3	2 100	14.9	50	1 323	280
Poland	37 967	20.4	43 100	14.9	50	1 323	2 700
Portugal	10 621	11.1	2 100	14.9	50	1 323	280
Romania	21 751	8.3	2 100	14.9	50	1 323	320
Slovakia	5 454	11.1	2 100	14.9	50	1 323	490
Slovenia	2 063	11.1	2 100	14.9	50	1 323	160
Spain	45 854	11.1	2 100	14.9	50	1 323	70
Sweden	9 523	11.1	2 100	14.9	50	1 323	1 500
Switzerland	8 327	10.1	3 700	19.7	620	4 842	240
United Kingdom	61 449	22.3	5 100	13.7	70	5 475	180
Australia	23 733	12.1	40	18.2	<1	4 423	<5
Canada	35 516	28.7	5 400	13.2	20	4 409	120
China	13 949	4.8	60	10.1	<1	499	<5
India	1 172	27.1	38 000	14.4	20	4 759	100
Liechtenstein	38	10.3	20	17.8	<1	4 945	<5
Monaco	38	14.3	30	26.8	10	7 186	<5
Montenegro	622	20.3	630	11.9	<1	5 269	20
North Macedonia	2 071	34.6	34 000	17.4	110	4 434	70
Norway	5 211	5.9	1 300	12.4	130	1 502	50
San Marino	33	14.3	30	16.3	<1	5 667	<5
Serbia	7 076	24.6	13 700	19.4	1 500	3 508	280
Switzerland	8 327	10.1	3 700	19.7	620	4 842	240
<b>EU-28</b>	<b>506 028</b>	<b>12.9</b>	<b>374 000</b>	<b>16.3</b>	<b>68 000</b>	<b>3547</b>	<b>14 000</b>
<b>Total</b>	<b>538 014</b>	<b>14.4</b>	<b>412 000</b>	<b>16.3</b>	<b>71 000</b>	<b>3811</b>	<b>15 100</b>

On estime que 374 000 décès prématurés sont causés chaque année dans l'UE par l'exposition aux PM<sub>2.5</sub>

On estime que 68 000 décès prématurés sont causés chaque année dans l'UE par l'exposition aux NO<sub>2</sub>



# LE DROIT À UN AIR PUR DEVANT LES TRIBUNAUX

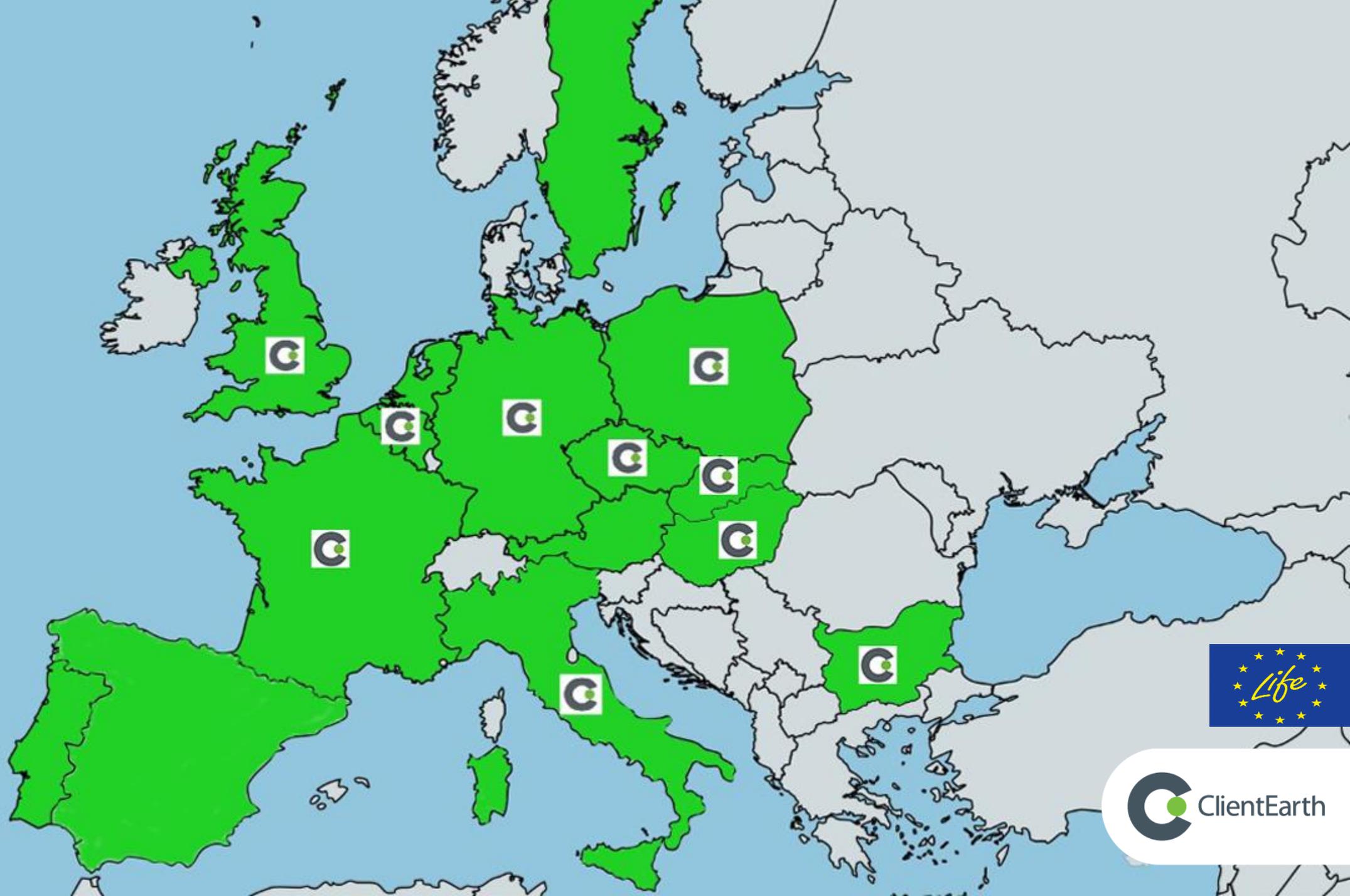


Affaire C-237-07 Janecek v Freistaat Bayern:

*« 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.** »*

[ § 39]



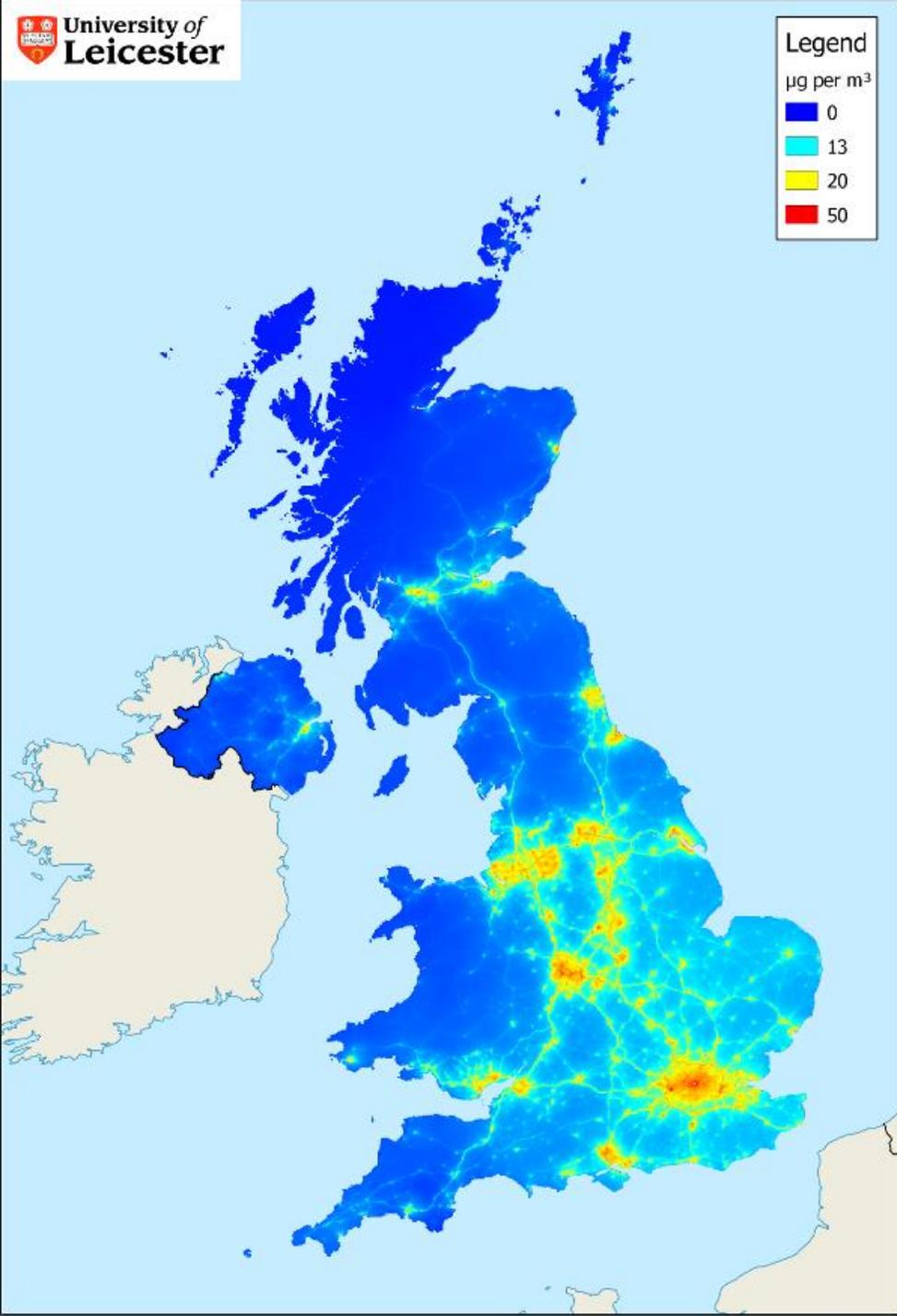


# Bataille pour un air pur devant les tribunaux du Royaume-Uni



Image: Sandra Mode (Unsplash)





# Situation au 1er janvier 2010

- Dépassement de la valeur limite du NO<sub>2</sub> dans 40 des 43 zones
- Prévission de dépassement à Londres en 2028 (soit 18 ans après l'échéance)
- ClientEarth demande de nouveaux plans afin d'atteindre la conformité le plus rapidement possible



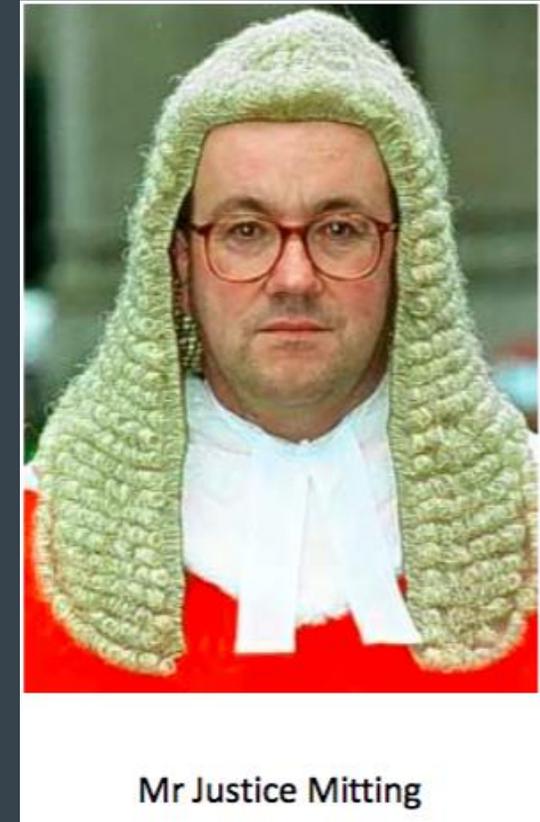
# Dix ans de bataille devant les tribunaux

Date	Evènement
2010	Valeur limite NO <sub>2</sub> en vigueur : 40 des 43 zones en infraction
2011	ClientEarth lance son premier recours en justice
Novembre 2014	Arrêt CJUE : consacre le droit à un air pur
Avril 2015	<u>Premier succès</u> : La Cour Suprême du Royaume-Uni ordonne la production d'un nouveau plan
Décembre 2015	Nouveaux plans – Londres et 5 villes reçoivent l'ordre de mettre en place des Zones à Faible Émissions (ZEF)
Novembre 2016	<u>Deuxième succès</u> : La High Court ordonne la production d'un nouveau plan
Avril 2017	La High Court rejette la demande de prolongation de délai
Mai 2017	Nouveaux plans – études de faisabilité pour la mise en place de ZEF dans 23 villes
Février 2018	<u>Troisième succès</u> : La High Court ordonne des plans supplémentaires pour 33 villes



# High Court, 2011

- Gouvernement en infraction de la Directive  
MAIS
- « *sérieuses questions politiques et économiques* »
- L'application et l'exécution du droit de l'UE est la tâche de la Commission



Affaire C-404/13 – ClientEarth v UK  
(SoSEFRA):

*« lorsqu'un État membre n'a pas respecté les exigences résultant de l'article 13 [...], 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 » [ § 58]*



# High Court, 2018

- Bonne foi et promesses sincères du gouvernement ne suffisent pas
- Le tribunal doit maintenir la pression, mais lui-même ne peut pas contrôler quotidiennement l'exécution du jugement par le gouvernement
- Rôle précieux de ClientEarth dans le suivi des efforts du gouvernement



Mr Justice Garnham

*R (on the application of ClientEarth (No.3)) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs & Ors* [2018] EWHC 315 (Admin) (21 February 2018) (**ClientEarth (No.3)**)



# Allemagne



Image: Håkon Sataøen (Unsplash)



# Düsseldorf, septembre 2016



Gilt für Diesel



# Munich, février 2017



# Stuttgart, septembre 2017



Image: gotoolephoto (flickr)





# Interdiction des voitures diesel ordonnée par les tribunaux et pression politique

Le gouvernement fédéral fera « *tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que il n'y aura pas d'interdictions [des voitures diesel]* »

Angela Merkel, Chancelière fédérale,  
5 septembre 2017



# Tribunal Administratif Fédéral Leipzig, février 2018



# Effet domino

- Recours visant 36 villes
- Interdiction des voitures diesel ordonnée dans 12 villes



# Bruxelles : un réseau de surveillance défaillant



Image: Emmanuel Raza (flickr)



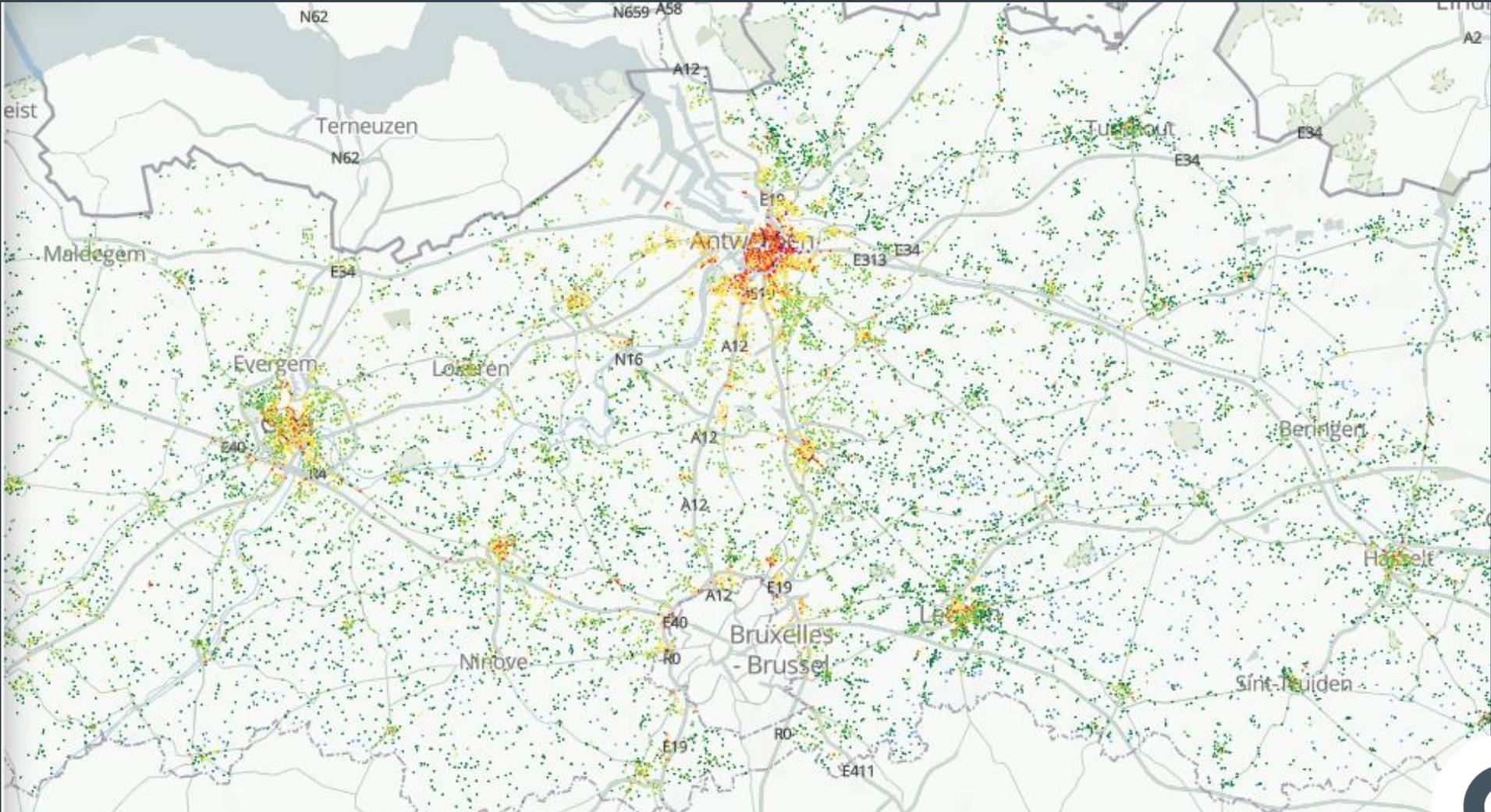
Affaire C-723/17 – Craeynest v Région de Bruxelles:

Les dispositions sur l'emplacement de stations de mesure « *prévoient des obligations claires, précises et inconditionnelles de telle sorte qu'elles peuvent être invoquées par les particuliers à l'encontre de l'État* » (para. 42)



# Curieuze Neuzen

## « Science participative » et tribunaux



# Conclusions

- Même si l'UE dispose d'obligations claires et contraignantes en matière de qualité de l'air, les gouvernements ne respectent pas les normes
- Particuliers et ONG peuvent jouer un rôle essentiel pour forcer les gouvernements à agir
- Les tribunaux sont de plus en plus disposés à intervenir lorsque les gouvernements n'agissent pas



# Merci

**Ugo Taddei**

Lawyer

ClientEarth

utaddei@clientearth.org

t. +32 (0)2 808 4323

Twitter: @UgoClientEarth

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

@ClientEarth



# THE CLEAN AIR HANDBOOK

A practical guide to EU air quality law  
(VERSION 2.0)

By Alan Andrews  
November 2015

The Project Clean Air is co-financed by LIFE,  
the EU's instrument supporting environmental projects



[documents.clientearth.org/download/6758](https://documents.clientearth.org/download/6758)



# Questions?





# Séminaire « Accès à la justice Contexte de la qualité de l'air »

---

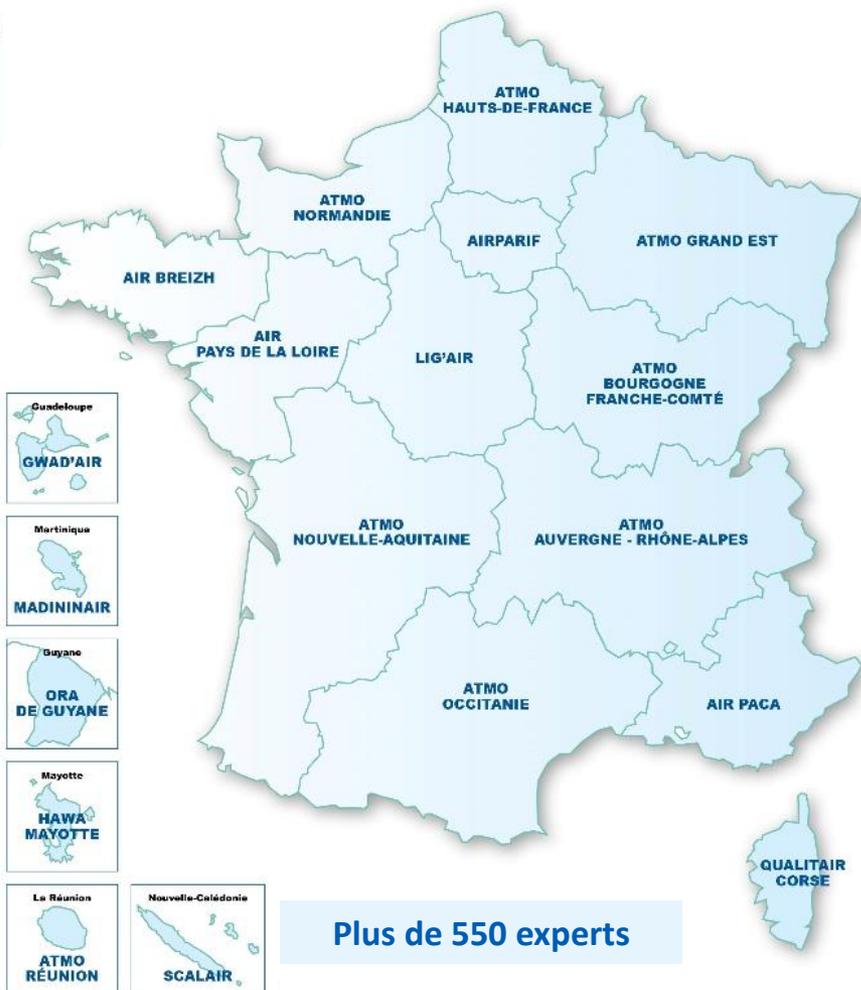
**Atmo France**



**Charlotte Lepitre**  
Responsable projets

31 janvier 2020

# Les AASQA : des observatoires de l'air au cœur des territoires



1 Association agréée par l'État pour la surveillance de la **qualité** de l'air dans chaque région (**AASQA**)

**40 ans d'expertise :**  
Surveillance, information de la population, évaluation des actions

Mesure | Études | Données  
Conseil | Recherche | Innovation



# Des outils d'aide à la décision pour accompagner les actions territoriales

## Accompagner

### L'ELABORATION DES PLANS D'ACTIONS

Mettre en place des outils d'aide à la décision pour les collectivités

L'expertise

Conseiller les collectivités lors de la phase de construction des plans réglementaires

L'accompagnement

Réaliser des prospectives pour s'assurer de l'efficacité de la planification

La garantie des résultats

Permettre le suivi des plans en place grâce à l'observatoire et aux calculs d'indicateurs annuels

Le suivi pluriannuel



Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (**SRADET**)

Plan Climat Air Énergie Territorial (**PCAET**)

Plan de Protection de l'Atmosphère (**PPA**)

Plan Régional Santé Environnement (**PRSE**)

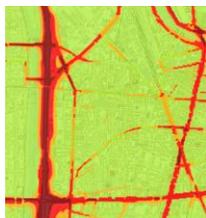
Plans Local d'Urbanisme intercommunal (**PLUi**)

Plan de Déplacements Urbains (**PDU**)

Schéma de Cohérence Territoriale (**SCoT**)

Plan Local de l'Habitat (**PLH**)

## Carte Stratégique Air



- zone non touchée par un dépassement réglementaire
- zone en dépassement réglementaire potentiel
- zone en dépassement réglementaire
- zone « air » prioritaire

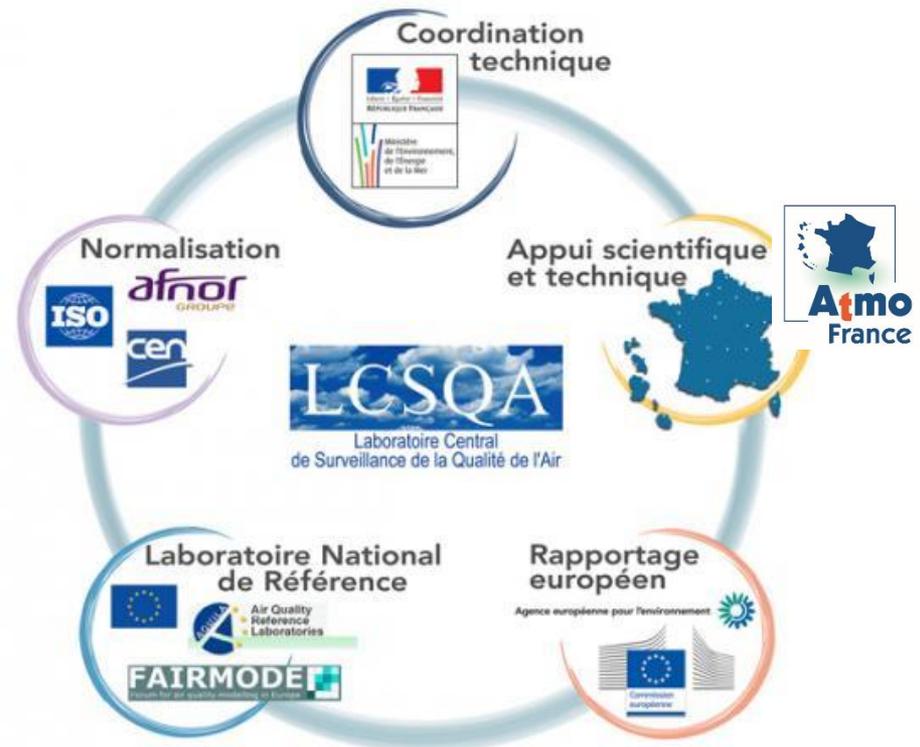
## Des données localisées régionales



# Les AASQA au cœur du dispositif national

Le Ministère de l'Environnement délivre un agrément à chaque AASQA

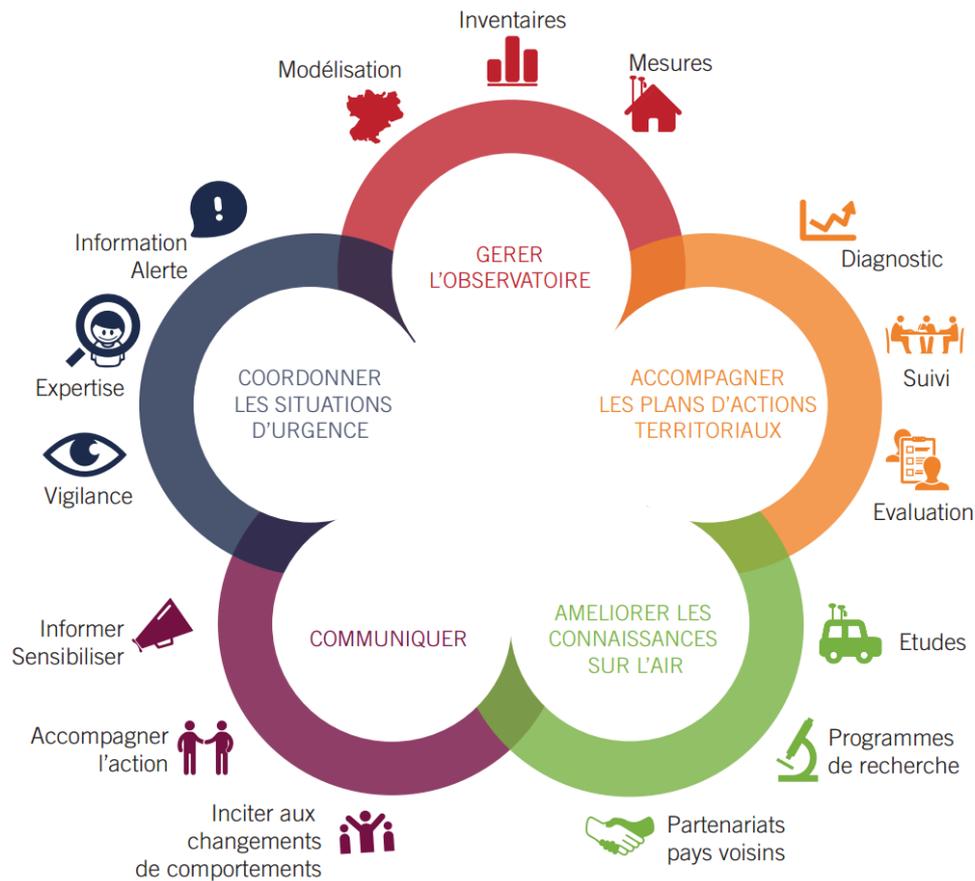
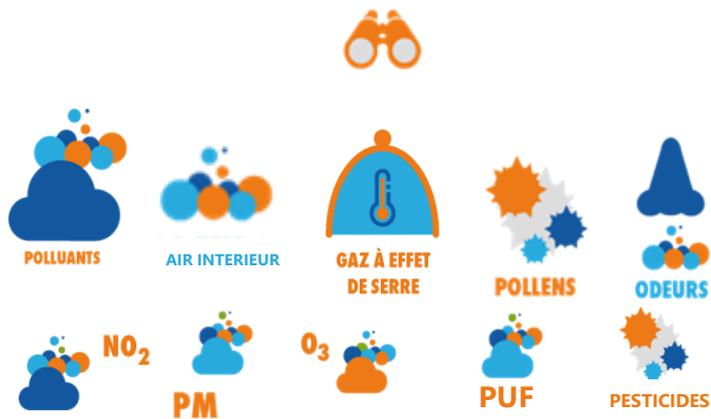
Le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air (LCSQA) est le coordinateur technique et scientifique du dispositif



# Les missions des AASQA

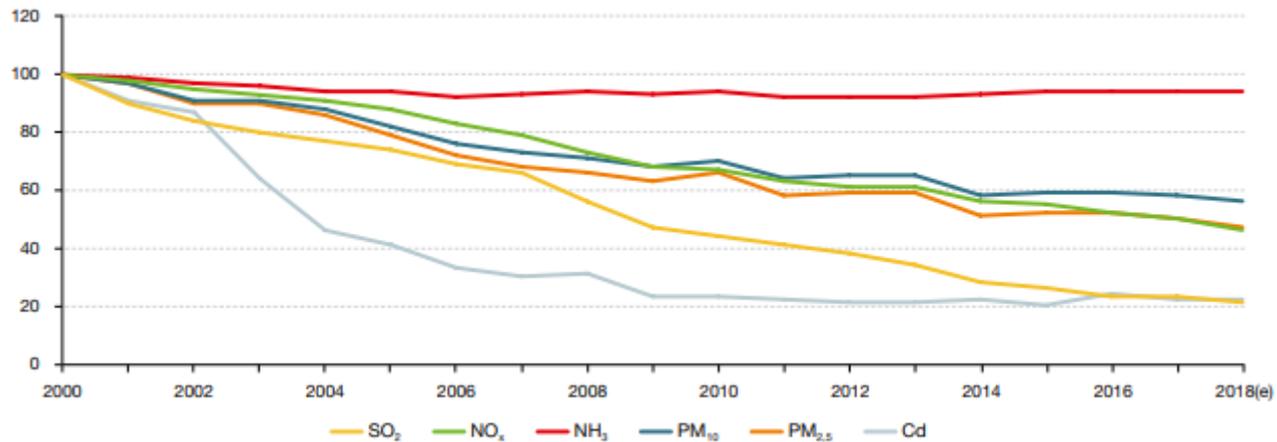
Une mission d'intérêt général confiée par la Loi (LAURE, 1996)

## SURVEILLER



# Etat des lieux

**Graphique 1 : évolution des émissions de quelques polluants**  
En indice base 100 des émissions en 2000

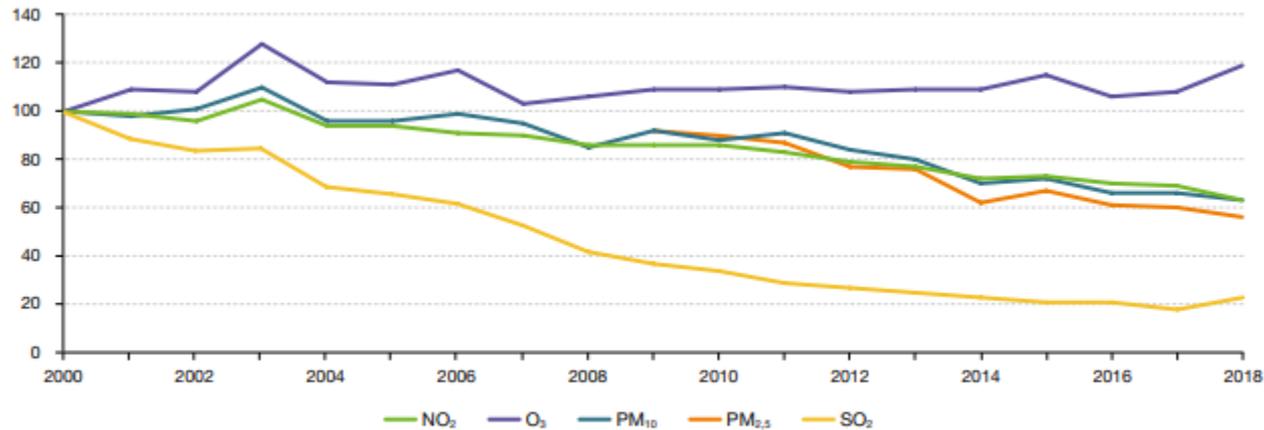


Note : (e) : estimation préliminaire.  
Champ : France métropolitaine.  
Source : Citepa, avril 2019, format Secten

- # **Amélioration tendancielle de la qualité de l'air**
- # Baisse globale des émissions (PM10 et PM2,5, Nox, So2, arsenic, cadmium, nickel, plomb)
- # Les émissions d'ammoniac (NH3) sont stables, voir légèrement en hausse, depuis 2000

# Etat des lieux

**Graphique 2 : évolution des concentrations en SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub>, PM<sub>10</sub> et PM<sub>2,5</sub> en milieu urbain**  
En indice base 100 des émissions en 2000



**Notes :**

- pour l'O<sub>3</sub>, les concentrations utilisées sont celles des périodes estivales (moyenne du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre) ;
- la méthode de mesure des PM<sub>10</sub> a évolué en 2007 afin d'être équivalente à celle définie au niveau européen. Malgré ce changement, la construction de l'indicateur ci-dessus permet de ne pas avoir de rupture de série ;
- les mesures de PM<sub>2,5</sub> sont suffisamment nombreuses depuis 2009 ; la courbe les concernant débute ainsi en 2009, en prenant comme hypothèse que l'indice PM<sub>2,5</sub> en 2009 était égal à l'indice PM<sub>10</sub>.

Champ : France métropolitaine hors Corse.  
Source : Géod'Air, juillet 2019. Traitements : SDES, 2019

# Les concentrations en ozone sont en hausse

## Accès à la justice multiplié:

- Contentieux avec l'union européenne : condamnation pour le NO<sub>2</sub> (pour non-respect des directives et inefficacité des plans d'action)
- Recours contre l'Etat par les Amis de la Terre – validé par le conseil d'Etat
- Multiplication des actions de particuliers avec le soutien d'associations (Respire, V pour Verdict et Ecologie sans frontières)

Schéma 1 : synthèse des dépassements des normes réglementaires de concentrations pour la protection de la santé à long terme

	Principales sources primaires d'émissions au niveau national	Respect de la réglementation en 2018	Nombre d'agglomérations en dépassement en 2018
SO <sub>2</sub>		✓	0
NO <sub>2</sub>		✗	11
O <sub>3</sub>		✗	40
PM <sub>10</sub>		✗	3
PM <sub>2,5</sub>		✓	0
CO		✓	0
C <sub>6</sub> H <sub>6</sub>		✗	1
As		✓	0
Cd		✓	0
Ni		✗	1
Pb		✓	0
B[a]P		✓	0

Notes : l'O<sub>3</sub> n'a pas de source d'émission directe dans l'atmosphère. C'est un polluant exclusivement secondaire qui se forme sous l'effet du rayonnement solaire et de réactions chimiques complexes entre différents polluants, appelés précurseurs. Parallèlement, une partie des PM<sub>10</sub> et des PM<sub>2,5</sub> sont également des particules secondaires ; arsenic (As), cadmium (Cd), nickel (Ni), plomb (Pb), Benzo[a]pyrène (B[a]P).  
Sources : Géod'Air, juillet 2019 ; Citepa, avril 2019, format Secten ; SDES

# Recommandations

- # Révision de l'indice ATMO
- # Adapter les financements aux demandes de surveillances
- # Pérenniser la surveillance des polluants préoccupants et prioritaires selon le rapport de l'Anses (juin 2018)



Atmo France, le réseau des Associations agréées de  
surveillance de la qualité de l'air (AASQA)

# Merci de votre attention

---

## Contact :

[www.atmo-france.org](http://www.atmo-france.org)

Retrouvez-nous sur Twitter :

@ATMOFRANCE

