

# Arrêt C-61/21 – Responsabilité de l’Etat pour pollution de l’air

La difficile traduction d’intérêts (généraux)  
environnementaux en droits (individuels) subjectifs

Maxime Tecqmenne  
EU Legal Studies (ULiège)  
ABeFDATU (16 février 2023)

This project has received funding from the European Research Council (ERC) under the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme (grant agreement n°948473).

# Contexte réglementaire



- ▶ Directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant.
- ▶ Article 13: respect de valeurs limites concernant la concentration de certains polluants (dioxyde d'azote, particules fines, etc.)
- ▶ Article 23, para. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>: obligation d'établir un plan relatif à la qualité de l'air en cas de dépassement des valeurs limites.
- ▶ Article 23, para. 1<sup>er</sup>, al. 2: en cas de dépassement prolongé des valeurs limites, le plan doit contenir des « mesures appropriées » afin de garantir le respect de ces limites au plus tôt.

# Contexte factuel



- ▶ Dépassement des valeurs limites (dioxyde d'azote) dans l'agglomération de Paris.
- ▶ Le requérant prétend souffrir de différents préjudices de santé en raison de la pollution de l'air.
- ▶ Droit à une indemnisation fondé sur le droit de l'Union européenne?

# Droit à une indemnisation au titre de préjudices de santé?



## ► Brasserie du Pêcheur, point 51.

« un droit à réparation est reconnu par le droit communautaire dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée, enfin, qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées ».

## ► Application de la doctrine (allemande) de la Schutznorm: les dispositions en cause (Arts. 13-23 Dir. 2008/50) visent-elles à protéger des intérêts individuels?

# La difficile traduction d'intérêts généraux en droits individuels



► Droits explicites/implicites (points 45-6).

► Droits explicites.

« Ces droits naissent... lorsqu'une attribution en est faite par des dispositions du droit de l'Union ».

ex. Règ. 261/2004, art. 5: « en cas d'annulation d'un vol, les passagers concernés: a) se voient offrir par le transporteur aérien effectif une assistance conformément à l'article 8 ».

► Droits implicites?

« La violation de telles obligations positives ou négatives, par un Etat membre, est susceptible d'entraver l'exercice par les particuliers concernés, des droits qui leur sont implicitement conférés en vertu des dispositions du droit de l'Union concernées et que ceux-ci sont censés pouvoir invoquer au niveau national, et d'ainsi altérer la situation juridique que ces dispositions visent à créer pour ces particuliers ».

# La difficile traduction d'intérêts généraux en droits individuels



- ▶ Les dispositions contenues dans la directive air pur ont-elles pour objet de protéger des intérêts individuels?
- ▶ Opposition intérêts généraux vs individuels (points 55-56).

« {C}es obligations poursuivent, ainsi qu'il découle des articles 1<sup>er</sup> des directives mentionnées au point précédent, de même que, notamment, du considérant 2 de la directive 2008/50, un objectif général de protection de la santé humaine et de l'environnement dans son ensemble ».

« Ainsi, outre le fait que les dispositions concernées de la directive 2008/50 ... ne comportent aucune attribution explicite de droits aux particuliers à ce titre, 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 responsabilités d'un Etat membre pour des dommages causés aux particuliers ».

# La difficile traduction d'intérêts généraux en droits individuels



- ▶ La protection de la santé humaine (ou publique) n'est-elle pas intrinsèquement liée aux intérêts individuels de la population (AG Kokott, point 77)?
- ▶ Absence de référence au vocable des droits fondamentaux contenus dans la Charte/à la JP de la CEDH.
- ▶ AG Kokott, C-723/17, point 53.

« Les règles sur la qualité de l'air ambiant sont donc la *concrétisation* des obligations qui pèsent sur l'Union, découlant du *droit fondamental* à la vie consacrée 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. 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 ».

# La difficile traduction d'intérêts généraux en droits individuels



- ▶ Possibilité de prévoir un régime national de responsabilité plus souple (point 63).
  - ▶ Trib. de 1<sup>re</sup> instance (Bxl. Fr.) condition de faute analysée à l'aune du droit à la vie et du droit au respect de la vie privée et familiale (Arts. 2 et 8 CEDH).
- « {L}es articles 2 et 8 de la CEDH imposent aux pouvoirs publics une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour réparer et prévenir les conséquences néfastes du réchauffement climatique dangereux sur leur vie et leur vie privée et familiale ».



# Difficulté à établir le lien causal



- ▶ Présomption réfragable en cas de séjour suffisamment long dans un endroit où les valeurs limites n'ont pas été respectées (AG Kokott, point 138)?
- ▶ Maladies multifactorielles (asthmes, troubles respiratoires, etc.): facteurs génétiques, immunités individuelles et facteurs environnementaux.
- ▶ Nombre limité des polluants visés par la directive: quid des particules fines ou du carbone suie?
- ▶ Faut-il abandonner toute ambition de développer des recours individuels en matière environnementale au profit d'une approche reposant sur la défense d'intérêts collectifs?



# Quelles implications pour la séparation des pouvoirs?

- ▶ Pouvoir d'injonction limité par le principe de séparation des pouvoirs.
- ▶ Scénario 1: contrôle de la légalité à l'aune de la Directive 2008/50 ou d'une législation spécifique.

Ex. ClientEarth (C-404/13); Deutsche Umwelthilfe (C-752/18) : obligation de résultat?

- ▶ Scénario 2: contrôle des politiques environnementales à l'aune d'instruments laissant une marge de manœuvre importantes aux Etats (Accord de Paris).

Ex. Trib. de 1<sup>re</sup> instance (Bxl. Fr.), 17 juin 2021 (voy. cependant Urgenda).