

Conférence annuelle de l'EUFJE 2021: La coopération entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'environnement

Questionnaire

Introduction

La coopération judiciaire entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE ou la Cour) est essentielle pour une protection efficace de l'environnement. Dans ce questionnaire, nous nous concentrons principalement sur le fonctionnement de la procédure de renvoi préjudiciel en ce qui concerne les décisions des juridictions nationales une fois que la CJUE a répondu à la ou aux questions posées dans une décision préjudicielle, les «arrêts de suivi». Le but de ce questionnaire est d'améliorer la cartographie des jugements de suivi en matière d'environnement et d'en comprendre les raisons sous-jacentes, s'appuyant ainsi sur les travaux présentés par Squintani et Kalisvaat récemment publiés dans la revue *European Papers* ([lien](#)).

Après quelques questions introductives sur le niveau général de connaissance du fonctionnement de la procédure de renvoi préliminaire, le questionnaire portera notamment sur les arrêts de suivi.

A) Questions sur la connaissance générale de la procédure de renvoi préjudiciel

1. Comment considérez-vous la connaissance des juges dans votre pays de la procédure de renvoi préjudiciel?
2. Avez-vous bénéficié de cours de formation soit au niveau national, soit dans le cadre du programme proposé par la DG Environnement ou l'ERA (Académie de droit européen) sur la jurisprudence et les décisions préjudicielles de la CJUE en matière d'environnement? Quelle est votre estimation du niveau de connaissance et de spécialisation des juges en droit (européen) de l'environnement?
3. Votre pays dispose-t-il de statistiques indiquant dans quels domaines du droit environnemental de l'UE se situent la majorité des demandes de décisions préjudicielles? (Si possible, veuillez fournir le lien vers ces statistiques.)
Pourriez-vous expliquer brièvement le fait qu'un ou plusieurs domaines du droit européen de l'environnement génèrent plus de renvois préjudiciels que d'autres? Cela a-t-il à voir avec la qualité / la clarté de la législation ou un accent particulier sur certains sujets en raison de particularités nationales?
4. Le pouvoir judiciaire de votre pays a-t-il l'habitude d'interpréter le droit environnemental de l'UE sans demander une décision préjudicielle? (Cette pratique concerne-t-elle également les tribunaux de dernière instance?)
5. Votre pays dispose-t-il d'un système pour contrôler si les tribunaux nationaux posent des questions préjudicielles? (Si oui, veuillez inclure un lien vers ce système)
6. Quels sont les droits fondamentaux / procéduraux des citoyens de demander à une juridiction nationale de saisir la CJUE?

B) Questions sur des exemples d'arrêts de suivi après des décisions préjudicielles de la CJUE en matière d'environnement au cours des 10 dernières années (2011-2021)

7. Avez-vous jugé dans une ou plusieurs affaires environnementales dans lesquelles vous avez reçu une réponse à une question préliminaire que vous aviez posée à la Cour (c'est-à-dire dans une «affaire de suivi»)? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers le (s) jugement (s) ou une copie de ceux-ci?
8. Avez-vous jugé dans d'autres affaires environnementales de suivi? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers le (s) jugement (s) de suivi ou une copie de ceux-ci?
9. Connaissez-vous d'autres affaires de suivi environnemental dans votre pays, autres que celles dans lesquelles vous étiez juge? Si oui, pourriez-vous fournir le lien vers (certains) des arrêts ou une copie de ceux-ci?

C) Questions sur les réponses données par la Cour de justice

10. La Cour de justice a-t-elle jugé la ou les question (s) **recevable** (s) et y a-t-elle répondu?
11. La Cour de justice a-t-elle **reformulé** la ou les questions posées? Si oui, considérez-vous la ou les questions reformulées comme une représentation **correcte** de la ou des questions préjudicielles posées à l'origine?
12. Estimez-vous que la réponse donnée par la Cour de justice est une réponse juridiquement correcte à la question posée?
13. La Cour de justice a-t-elle formulé la réponse en énonçant les **critères** à appliquer par la juridiction nationale ou la Cour de justice a-t-elle fourni une réponse binaire, par exemple une réponse **affirmative / négative** inconditionnelle?
14. La réponse de la Cour de justice a-t-elle permis de résoudre l'affaire nationale et la réponse a-t-elle **précisé comment** elle devait être appliquée? Veuillez expliquer brièvement votre réponse.

D) Questions sur l'affaire de suivi

15. La juridiction nationale a-t-elle pu rendre un arrêt après avoir reçu la réponse de la Cour de justice, ou est-ce que de (nouveaux) éléments sont apparus qui ont compliqué cela, comme le retrait de l'affaire, la nécessité de clarifications additionnelles la Cour constitutionnelle nationale ou la Cour de justice, les barrières constitutionnelles ou factuelles, ou la sensibilité politique du sujet?
16. Considérez-vous le jugement de suivi comme un cas d'administration de la justice coopérative ou non coopérative? Avec l'administration coopérative, nous renvoyons à un arrêt de suivi conforme au contenu de la réponse reçue de la Cour de justice. Lorsque ce n'est pas (entièrement) le cas, nous parlons d'une administration non coopérative de la justice.
17. Êtes-vous (toujours) d'accord avec la manière dont l'arrêt de suivi a appliqué l'arrêt préjudiciel?

E) Questions sur le contexte du droit de l'environnement des litiges

18. Le cadre juridique national de l'environnement applicable à l'arrêt de suivi représentait-il une **transposition exacte** du cadre juridique de l'UE en cause? Si non, de quelle manière (une brève explication suffira)? Veuillez fournir un lien vers le cadre réglementaire pertinent.
19. À votre avis subjectif, considérez-vous que le droit de l'environnement dans votre pays a sa propre identité ou le voyez-vous comme une simple représentation / mise en œuvre du droit environnemental de l'UE? Un mélange des deux est bien entendu possible.
20. Existe-t-il un recours / suivi au cas où les juges ne demandent pas à la CJUE (décision en dernière instance) ou sur la manière dont ils donnent suite aux décisions préjudicielles de la CJUE (peut-être aussi dans d'autres affaires, car les décisions de la CJUE valent dans tous les cas similaires)? Pourriez-vous, le cas échéant, fournir un lien vers un tel régime?

F) Cas pratique

Considérez la situation suivante et fournissez une réponse sur la façon dont elle serait résolue dans votre pays. Ce faisant, veuillez fournir une référence au cadre normatif pertinent pour répondre à la question.

L'article 13 de la Directive 2008/50 fixe des valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂) qui doivent être respectées sur l'ensemble du territoire des États membres. Si les valeurs limites ne sont pas respectées dans une mesure dépassant la marge de tolérance fixée par la directive, l'article 23 de la directive exige que les États membres mettent en place un plan de qualité de l'air garantissant que les dépassements prennent fin dans les plus brefs délais.

Supposons que dans une agglomération de votre pays, les valeurs limites sont dépassées et que des preuves scientifiques montrent que cela est dû aux émissions provenant des véhicules diesel Euro 0-4. Le niveau cumulé de NO₂ provenant de toutes les autres sources de NO₂ dans l'agglomération ne conduit pas à un dépassement des valeurs limites de l'UE. Les autorités compétentes pour l'adoption du plan au titre de l'article 23 de la directive, telle que transposée en droit national, annoncent l'adoption d'une série de restrictions à l'utilisation des véhicules diesel dans l'agglomération. Cependant, en même temps, une «zone à faibles émissions» déjà existante interdisant l'utilisation de n'importe quel véhicule dans le centre de l'agglomération est retirée à la demande d'un auto-club de véhicules diesel (dite «décision de retrait»). L'utilisation de véhicules diesel dans cette zone conduit sûrement à une nouvelle dégradation de la qualité de l'air dans l'agglomération à court terme. On estime que les restrictions à l'utilisation des véhicules diesel Euro 0-4 dans le plan pour la qualité de l'air permettent de respecter les valeurs limites dans un délai d'un an à compter du moment de l'adoption des restrictions.

Une ngo environnementale entame une procédure contre la décision de retrait de l'autorité compétente.

La juridiction nationale saisie de l'affaire a des doutes sur le point de savoir si l'adoption de restrictions à l'utilisation des véhicules diesel Euro 0-4 dans le plan pour la qualité de l'air est suffisante pour garantir le respect de la directive ou si l'article 13 de la directive exige l'annulation de la décision de retrait. Elle pose donc, entre autres, la question suivante à la CJEU:

3. Dans quelle mesure (le cas échéant) les obligations d'un État membre qui ne s'est pas conformé à l'article 13 de la directive 2008/50 sont-elles affectées par l'article 23 (en particulier son deuxième alinéa)?

La Cour de justice répond à cette question de la manière suivante:

La troisième question

36 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'il apparaît que la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50 ne peut pas être atteinte dans une zone ou une agglomération donnée d'un membre État au plus tard le 1er janvier 2010, date indiquée dans ladite annexe, et cet État membre n'a pas demandé le report de ce délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la

directive 2008/50, le fait qu'un plan pour la qualité de l'air conforme au deuxième alinéa de l'article 23, paragraphe 1, de la directive permet de considérer que cet État membre a néanmoins rempli ses obligations au titre de l'article 13 de la directive.

37 D'emblée, il convient de rappeler que l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 précise qu'il s'applique lorsque les valeurs limites pour les polluants sont dépassées après la date limite fixée pour l'atteinte de ces valeurs limites.

38 En outre, en ce qui concerne le dioxyde d'azote, l'application de cette disposition n'est pas subordonnée à la condition que l'État membre ait préalablement tenté d'obtenir le report du délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50.

39 Par conséquent, l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 s'applique également dans des circonstances telles que celles du litige au principal, dans lesquelles la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive n'est pas atteinte au 1er janvier 2010, date indiquée dans cette annexe, dans les zones ou agglomérations d'un État membre et cet État membre n'a pas demandé le report de cette date au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive.

40 Il découle ensuite de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50 que, en cas de dépassement des valeurs limites pour le dioxyde d'azote après le délai fixé pour leur réalisation, l'État membre concerné est tenu d'établir un plan qualité qui répond à certaines exigences.

41 Ainsi, ce plan doit prévoir des mesures appropriées afin que la période pendant laquelle les valeurs limites sont dépassées puisse être maintenue aussi courte que possible et peut également inclure des mesures spécifiques visant à protéger les groupes de population sensibles, y compris les enfants. En outre, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2008/50, ce plan doit contenir au moins les informations énumérées à la section A de l'annexe XV de la directive, peut également inclure des mesures au titre de l'article 24 de la directive, et doit être communiqué à la Commission sans délai et au plus tard deux ans après la fin de l'année au cours de laquelle le premier dépassement des valeurs limites a été constaté.

42 Toutefois, une analyse selon laquelle un État membre, dans des circonstances telles que celles au principal, aurait entièrement satisfait à ses obligations au titre de l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2008/50, simplement parce qu'un tel plan a été établi, ne peut être acceptée.

43 Premièrement, il y a lieu de relever que seul l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 prévoit expressément la possibilité pour un État membre de reporter le délai fixé à l'annexe XI de la directive pour se conformer aux valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote dans cette annexe.

44 Deuxièmement, une telle analyse serait de nature à porter atteinte à l'efficacité des articles 13 et 22 de la directive 2008/50 car elle permettrait à un État membre de ne pas respecter le délai imposé par l'article 13 dans des conditions moins strictes que celles imposées par l'article 22.

45 L'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50 exige que le plan de qualité de l'air contienne non seulement les informations qui doivent être fournies en vertu de l'article 23 de la directive, qui sont énumérées à la section A de l'annexe XV de celle-ci, mais également les informations énumérées à la section B de l'annexe XV, concernant l'état de mise en œuvre d'un certain nombre de directives et de toutes les mesures de réduction de la pollution de l'air qui ont été envisagées au niveau local, régional ou national approprié pour être mises en œuvre

dans le cadre de la réalisation des objectifs de qualité de l'air. Ce plan doit en outre démontrer comment la conformité aux valeurs limites sera atteinte avant la nouvelle échéance.

46 Enfin, cette interprétation est également étayée par le fait que les articles 22 et 23 de la directive 2008/50 sont, en principe, applicables dans des situations différentes et ont une portée différente.

47 L'article 22, paragraphe 1, de la directive s'applique lorsque la conformité aux valeurs limites de certains polluants « ne peut » être obtenue dans le délai initialement fixé par la directive 2008/50, compte tenu, comme il ressort du considérant 16 du préambule la directive, d'un niveau de pollution particulièrement élevé. En outre, cette disposition ne permet de reporter le délai que lorsque l'État membre est en mesure de démontrer qu'il sera en mesure de respecter les valeurs limites dans un délai supplémentaire de cinq ans au maximum. L'article 22, paragraphe 1, n'a donc qu'une portée temporelle limitée.

48 En revanche, l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50 a une portée plus générale car il s'applique, sans être limité dans le temps, au dépassement de toute valeur limite de polluant établie par ladite directive, après le délai fixé pour son application, si ce délai est fixé par la directive 2008/50 ou par la Commission en vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la directive.

49 À la lumière de ce qui précède, la réponse à la troisième question est que, lorsqu'il apparaît que la conformité aux valeurs limites pour le dioxyde d'azote fixées à l'annexe XI de la directive 2008/50 ne peut être atteinte dans une zone ou une agglomération donnée d'un État membre au plus tard le 1er janvier 2010, date indiquée dans ladite annexe, et cet État membre n'a pas demandé le report de ce délai au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/50, le fait qu'un plan pour la qualité de l'air conforme au deuxième L'article 23, paragraphe 1, de la directive a été rédigé ne permet pas, à lui seul, de considérer que cet État membre a néanmoins rempli ses obligations au titre de l'article 13 de la directive.

Imaginez que vous seriez le juge dans l'affaire de suivi qui doit appliquer la réponse fournie par la Cour de justice. Comment jugerez-vous la demande d'annulation de la décision de retrait? Veuillez fournir une référence au cadre normatif pertinent pour répondre à la question.

G) Conclusion

Selon vous, la procédure préjudicielle aide-t-elle les juges nationaux à parvenir à une application uniforme du droit environnemental de l'UE et contribue-t-elle à une justice environnementale efficace sur le terrain? Dans la négative, quels changements devraient être envisagés en interne ou au niveau de l'UE?