

Copie  
art. 792 C.J.  
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Numéro d'ordre : <b>25</b>
Date du prononcé : <b>Arrêt du 28-03-2023</b>
Numéro du rôle : <b>2021/RF/6</b>
Numéro du répertoire : <b>2022/ 1130</b>

# Cour d'appel Liège

## Arrêt

de la DOUZIÈME A chambre civile

### Expédition(s) délivrée(s) à :

Huissier :	Huissier :	Huissier :
Avocat :	Avocat :	Avocat :
Partie :	Partie :	Partie :
Liège, le	Liège, le	Liège, le
Coût :	Coût :	Coût :
CIV :	CIV :	CIV :

### A destination du Receveur :

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00003195349-0001-0012-01-01-1



**EN CAUSE DE :**

1. **GREENPEACE BELGIUM A.S.B.L.**, BCE 0424.496.447, dont le siège est établi à 1030 BRUXELLES, chaussée de Haecht, 159,  
partie appelante,

représentée par Maître LAPERCHE Louise loco Maître NEVE Marc, avocat à 4030 GRIVEGNEE (LIEGE), Place Georges-Ista 28

**CONTRE :**

1. **REGION WALLONNE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de madame Céline TELLIER, Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Ruralité et du Bien-être animal, dont les bureaux sont établis à 5000 NAMUR, rue d'Harscamp, 22,  
partie intimée,

représentée par Maîtres BROUHNS Ivan-Serge et POSSOZ Guillaume, avocat à 1170 WATERMAAL-BOSVOORDE, Terhulpsesteenweg 185

---

Vu les feuilles d'audiences des 19/04/2021, 07/06/2022, 13/12/2022,  
24/01/2023, 28/02/2023,14/03/2023 et de ce jour.

---

**APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ :**

Vu la requête d'appel déposée au greffe le 2 avril 2021 par laquelle l'ASBL GREENPEACE BELGIUM interjette appel du jugement rendu le 26 janvier 2021 par la chambre des référés du tribunal de première instance de Namur, division de Namur, et intime la REGION WALLONNE.

Vu les conclusions et les dossiers des parties.



## I. LES FAITS, L'OBJET DU LITIGE ET LES ANTECEDENTS DE PROCEDURE

Le 21 mai 2008, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté une directive concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (directive 2008/50/CE).

Cette directive a pour objet d'établir des mesures visant :

- 1) à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble;
- 2) à évaluer la qualité de l'air ambiant dans les États membres sur la base de méthodes et de critères communs;
- 3) à obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant afin de contribuer à lutter contre la pollution de l'air et les nuisances et de surveiller les tendances à long terme et les améliorations obtenues grâce aux mesures nationales et communautaires;
- 4) à faire en sorte que ces informations sur la qualité de l'air ambiant soient mises à la disposition du public;
- 5) à préserver la qualité de l'air ambiant, lorsqu'elle est bonne, et à l'améliorer dans les autres cas;
- 6) à promouvoir une coopération accrue entre les États membres en vue de réduire la pollution atmosphérique.

Elle a été transposée en droit belge par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

Par un courrier du 11 septembre 2017, l'ASBL GREENPEACE, dénonçant la mauvaise qualité de l'air dans notre pays, a mis en demeure la REGION WALLONNE :

- de lui communiquer la documentation relative aux procédures utilisées pour déterminer les emplacements des stations de mesure, la conception du réseau de surveillance et le choix de l'emplacement de toutes les stations de mesures ainsi que les informations relatives aux mises à jour/révisions du réseau de surveillance,
- de prendre d'urgence des mesures pour mettre en œuvre les actions suivantes :
  - . l'extension du réseau de mesure du NO<sub>2</sub>,
  - . l'introduction d'un système de tarification routière intelligente pour les voitures particulières, à l'instar des camions,



- . la mise sur pied d'un cadre juridique wallon pour les zones à ultra faibles émissions,
- . le test sur route des conditions réelles de conduite des voitures ayant déjà reçu une homologation du type de véhicules et de la conformité effective du test,
- . la nécessité de faire pression sur les constructeurs automobiles afin de procéder à des rappels nationaux et à l'installation de systèmes de réduction des émissions des véhicules diesel qui ne sont pas aux normes Euro 6 dans les conditions de conduite réelles,
- . l'adaptation du système de fiscalité automobile wallon sur la base de la nouvelle procédure d'essai RDE,
- . l'élaboration d'un plan d'action pour des investissements supplémentaires dans les transports publics urbains et suburbains, et la création d'incitants supplémentaires en faveur de solutions de mobilité durable alternatives,
- . la rédaction d'un plan NO2 pour la qualité de l'air intégrant ces mesures parmi d'autres, leur impact sur la qualité de l'air et la fixation d'un calendrier concret de mise en œuvre.

La REGION WALLONNE a répondu à cette mise en demeure, par un courrier du 11 octobre 2017. Elle a indiqué en substance que la description des réseaux de mesure pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant ainsi que les informations relatives à la localisation des stations de mesure sont librement accessibles à partir du site Internet <http://airquality.issep.be>, qu'il existe au total 23 stations de mesures en REGION WALLONNE dont 18 sont équipées d'analyseurs Nox, tant le nombre que l'emplacement des stations répondant aux critères de la directive 2008/50/CE. Elle a par ailleurs justifié le réseau des stations de prélèvement en place et exposé les actions qui étaient prises pour améliorer la qualité de l'air ambiant.

Le 27 mars 2018, l'ASBL GREENPEACE a cité la REGION WALLONNE à comparaître devant le président du tribunal de première instance de Namur, division de Namur, sur le fondement de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

L'ASBL GREENPEACE formulait en instance les demandes suivantes :

- . A titre principal :
  - qu'il soit constaté un dépassement des limites de valeurs pour le dioxyde d'azote et partant que la REGION WALLONNE ne respectait pas les articles 1.3, 4, 6, 7 et 32.1 ainsi que l'annexe III de la directive 2008/50/CE en ne veillant pas de façon adéquate à recueillir les données relatives à la qualité de l'air ambiant par une implantation et une répartition inadéquate des stations de prélèvement et de mesures ;
  - que soit ordonnées la cessation des actes constitutifs des violations et l'interdiction d'en poser de nouveaux identiques ;



- qu'il soit enjoint à la REGION WALLONNE de modifier/régulariser l'emplacement actuel des appareils de mesure et dresser un plan d'emplacements qui permettrait de minimiser le risque de voir les dépassements de valeurs limites passer inaperçus, d'effectuer une surveillance supplémentaire au moyen de stations fixes ou de surveillance mobile et d'adapter des cartes NO2 modélisées pour la Wallonie et la prise en considération du modèle OSPM ;
- qu'il soit enjoint à la REGION WALLONNE d'établir un plan de qualité de l'air ;
- qu'il soit enjoint à la REGION WALLONNE de l'informer des mesures prises en ce sens sous peine d'astreinte.  
. A titre subsidiaire,
- qu'il soit imposé à la REGION WALLONNE des mesures visant à prévenir l'exécution d'actes constituant une menace de violation grave des dispositions de la directive :
  - o modifier /régulariser l'emplacement actuel des appareils de mesure et dresser un plan d'emplacements qui permettrait de minimiser le risque de voir les dépassements de valeurs limites passer inaperçus ;
  - o surveillance supplémentaire au moyen de stations fixes ou surveillance mobile ;
  - o adaptation des cartes NO2 modélisées pour la Wallonie et prise en considération du modèle OSPM ;
- qu'il soit enjoint à la REGION WALLONNE de l'informer des mesures prises en ce sens sous peine d'astreinte.

Par un jugement du 30 octobre 2018, le président du tribunal de première instance de Namur, division Namur, siégeant comme en référé a :

- dit l'action introduite par l'ASBL GREENPEACE BELGIUM et les demandes formulées par elle recevables ;
- sursis à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure introduite devant la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-723/17, sur questions préjudicielles du tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles posées par un jugement du 15 décembre 2017 dans une affaire distincte.

Les questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne portaient sur l'interprétation de différentes dispositions de la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe et notamment sur la marge de manœuvre du juge national saisi d'une demande relative au choix de l'emplacement des points de prélèvement.

La Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions préjudicielles par un arrêt du 26 juin 2019 (affaire C-723/17) disant pour droit :



« 1) (...) qu'il appartient à une juridiction nationale, saisie d'une demande présentée à cet effet par des particuliers directement concernés par le dépassement de valeurs limites visées à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, de vérifier si les points de prélèvements situés dans une zone donnée ont été installés conformément aux critères prévus à l'annexe III ; section B, point 1, sous a) de ladite directive et, si tel n'est pas le cas, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale compétente, toute mesure nécessaire, telle, si elle est prévue par le droit national, une injonction, afin que ces points de prélèvements soient placés dans le respect de ces critères.

2) (...) pour constater le dépassement d'une valeur limite fixée à l'annexe XI de cette directive pour la moyenne calculée par année civile, il suffit qu'un niveau de pollution supérieur à cette valeur soit mesuré à un point de prélèvement isolé. »

Par un jugement du 26 janvier 2021, le premier juge, siégeant comme en référé, a dit la demande non fondée et a condamné l'ASBL GREENPEACE BELGIUM aux dépens liquidés à la somme de 1.440 euros.

L'ASBL GREENPEACE a interjeté appel de cette décision.

## **II. POSITION DES PARTIES EN APPEL**

L'ASBL GREENPEACE demande, en substance, à la Cour :

. à titre principal :

- de constater les manquements de la REGION WALLONNE et notamment qu'elle viole manifestement les articles 1.3, 4, 6, 7 et 32,1 ainsi que les annexes II et III de la directive 2008/50/CE ;
- d'enjoindre à la REGION WALLONNE :
  - . de modifier/régulariser l'emplacement actuel des appareils de mesure et de dresser un plan d'emplacements des stations de mesures fixées qui permettraient de minimiser le risque de voir les dépassements de valeurs limites passer inaperçus en tenant compte des dépassements établis et en motivant le choix de ces emplacements sur base des critères et règles imposées par la directive ;
  - . de lui communiquer, ainsi qu'à l'Union européenne, toutes les données sur base desquelles elle déterminera ces nouveaux emplacements, dans un délai de trois mois suivant la signification de l'arrêt, sous peine d'astreintes de 10.000 euros par jour de retard ;
  - . de lui communiquer, ainsi qu'à l'Union européenne, les décisions adoptées quant aux emplacements choisis, dans un délai de six mois



suivant la signification de l'arrêt, sous peine d'astreintes de 10.000 euros par jour de retard ;

. d'établir un plan de qualité de l'air conforme à la réglementation européenne, et plus précisément à l'article 23 de la directive 2008/50/CE ;

. de l'informer et d'informer l'Union européenne des mesures prises en ce sens dans un délai d'un mois à partir de la signification de l'arrêt sous peine d'astreintes de 10.000 euros par jour de retard ;

. de lui communiquer, ainsi qu'à l'Union européenne, les résultats des modélisations des concentrations visées par la directive 2008/50/CE pour le 28 février de chaque années, sous peine d'astreintes de 10.000 euros par jour de retard.

. à titre subsidiaire :

- d'enjoindre à la REGION WALLONNE de lui fournir, ainsi qu'à l'Union européenne, toutes les données justifiant le choix des emplacements, en expliquant dans une note spécifique les raisons pour lesquelles les emplacements ne correspondent pas aux zones où le plus fortes concentrations en NO2 sont établies par les modélisations ICERLINE et d'autres données, de lui permettre de fournir ses observations à l'égard de ces données et explications et d'imposer à la REGION WALLONNE de lui notifier la position qu'elle adopte sur base des observations qu'elle aura communiquées ;
- d'enjoindre à la REGION WALLONNE de prendre toutes mesures pour tenir compte des modélisations et données à sa disposition et de notifier ces mesures ;
- d'enjoindre à la REGION WALLONNE de communiquer à l'Union européenne les résultats des modélisations des concentrations visées par la directive pour le 28 février de chaque année en lui adressant copie de ces notifications ;
- le tout dans des délais fixés sous peine d'astreintes ;
- de réserver à statuer pour le surplus.

La REGION WALLONNE postule de déclarer les demandes de l'appelante irrecevables ou non fondées.

### **III. ANALYSE DE LA COUR**

#### **III.1. Recevabilité des demandes**

Le jugement du 30 octobre 2018 a déclaré l'action introduite par l'ASBL GREENPEACE BELGIUM et les demandes formulées par elle recevables.



Ce jugement est définitif en l'absence d'appel.

Il n'y a en conséquence pas lieu de revenir sur la recevabilité des demandes.

### **III.2. Fondement des demandes**

1.

L'ASBL GREENPEACE BELGIUM agit sur le fondement de la loi du 12 janvier 1993 relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement.

Selon l'article 1er de cette loi :

*« Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.*

*Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.*

*Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées. »*

2.

Il appartient à l'ASBL GREENPEACE BELGIUM, demanderesse en cessation, d'établir l'existence d'un acte qui constitue une violation manifeste ou une menace grave de violation des dispositions légales relatives à la protection de l'environnement.

L'ASBL GREENPEACE BELGIUM reproche à la REGION WALLONNE de violer manifestement la directive 2008/50/CE « en ne veillant pas de façon adéquate à recueillir les données relatives à la qualité de l'air ambiant par une implantation et une répartition inadéquates des stations de prélèvement et de mesures ».

Cette directive ayant été transposée dans l'arsenal juridique belge par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010 (ci-après l'arrêté), c'est sur base de ce dernier que le fondement de l'action doit être examiné, étant relevé qu'il n'est pas allégué que cette transposition ne serait pas conforme à ladite directive.



3.

Il n'est pas contesté que la REGION WALLONNE a installé sur son territoire des stations de mesure pour évaluer la qualité de l'air.

Le débat porte principalement sur le choix de l'emplacement de ces stations, l'ASBL GREENPEACE BELGIUM soutenant que le choix des emplacements actuels ne permet pas de rendre compte de la réalité de certaines des pollutions les plus préjudiciables aux citoyens et donc à leur santé.

Elle soutient que la REGION WALLONNE viole les critères imposés par la directive (cette dernière ayant été transposée, il s'agit des critères imposés par l'arrêté) en ne plaçant pas d'appareils de mesure dans les zones où s'observent les plus fortes concentrations, et notamment dans les « canyons de rue » ou « canyon urbains », ce qui constitue une menace environnementale grave, laquelle est d'autant plus manifeste que des dépassements de valeurs limites sont démontrés dans ces zones par d'autres données scientifiques que celles qu'elle a utilisées.

La REGION WALLONNE conteste cette allégation, faisant valoir qu'elle a respecté les critères déterminés par l'arrêté, le choix des implantations ayant notamment été opéré en fonction de deux critères généraux :

- le risque d'exposition pour la population,
- assurer une couverture plus large du territoire en se basant sur un maillage régulier.

L'article 7 de l'arrêté dispose que l'emplacement des points de prélèvement est déterminé conformément à l'annexe IV<sup>1</sup> laquelle prévoit dans sa section B, point 1, que :

*« a) Les points de prélèvement visant à assurer la protection de la santé humaine sont implantés de manière à fournir des renseignements sur:– les endroits des zones et des agglomérations où s'observent les plus fortes concentrations auxquelles la population est susceptible d'être directement ou indirectement exposée pendant une période significative par rapport à la période considérée pour le calcul de la moyenne de la ou des valeurs limites;– les niveaux dans d'autres endroits à l'intérieur de zones ou d'agglomérations qui sont représentatifs de l'exposition de la population en général.  
b) D'une manière générale, les points de prélèvement sont implantés de façon à éviter de mesurer les concentrations dans des microenvironnements se trouvant à proximité immédiate. Autrement dit, un point de prélèvement doit être implanté de manière à ce que l'air prélevé soit représentatif de la qualité de l'air sur une portion de rue d'au moins 100 m de long pour les sites liés à la circulation et d'au moins 250 m x 250 m pour les sites industriels, dans la mesure du possible.  
c) Les emplacements consacrés à la pollution de fond urbaine sont implantés de*

<sup>1</sup> Transposition de l'annexe III de la directive



*telle manière que le niveau de pollution y est déterminé par la contribution intégrée de toutes les sources situées au vent de la station. Le niveau de pollution ne devrait pas être dominé par une source particulière, à moins que cette situation ne soit caractéristique d'une zone urbaine plus vaste. Les points de prélèvement sont, en règle générale, représentatifs de plusieurs kilomètres carrés. d) Lorsque le but est d'évaluer les concentrations de fond rurales, le point de prélèvement n'est pas influencé par les agglomérations ou par les sites industriels voisins, c'est-à-dire distants de moins de cinq kilomètres. e) Lorsqu'il s'agit d'évaluer les contributions des sources industrielles, au moins un point de prélèvement est installé sous le vent par rapport à la source dans la zone résidentielle la plus proche. Si la concentration de fond n'est pas connue, un point de prélèvement supplémentaire est installé dans la direction des vents dominants. f) Les points de prélèvement sont, dans la mesure du possible, également représentatifs de sites similaires ne se trouvant pas à proximité immédiate. (...). »*

Le choix de l'emplacement des points de prélèvement doit reposer sur une documentation exhaustive et régulièrement mise à jour faisant état des éléments étayant le choix de l'autorité compétente.

L'annexe IV, section D, de l'arrêté dispose en effet que :

*« Les autorités compétentes, responsables de l'évaluation de la qualité de l'air pour toutes les zones et agglomérations, désignées en application de l'article 32 consignent les procédures de sélection des sites et enregistrent les informations qui étayent la conception du réseau et le choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance. La documentation comprend des photographies avec relevés au compas des alentours des sites de surveillance, ainsi que des cartes détaillées. Lorsque des méthodes supplémentaires sont utilisées dans une zone ou une agglomération, la documentation comprend des informations détaillées sur ces méthodes ainsi que sur la manière dont les critères énumérés à l'article 7, §3, sont respectés.*

*Il est nécessaire de mettre la documentation à jour en tant que de besoin et de la réviser tous les cinq ans au moins afin de vérifier que les critères de sélection restent valables et que la conception du réseau et les emplacements des sites de surveillance continuent d'être les plus favorables. La documentation est présentée à la Commission dans un délai de trois mois après que la demande en a été faite. – AGW du 27 octobre 2016, art. 4) »*

La REGION WALLONNE, si elle ne conteste pas que les mesures qu'elle a adoptées doivent reposer sur une documentation exhaustive faisant état des éléments étayant le choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance, s'abstient de produire cette documentation aux motifs qu'elle n'a pas la charge de la preuve et que ces informations pouvaient lui être demandées sur base du titre 1<sup>er</sup> de la partie III du Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement.



Ces motifs ne peuvent être retenus, la REGION WALLONNE ayant l'obligation de collaborer dans le cadre de la présente procédure à la charge de la preuve en communiquant les informations et pièces pertinentes qu'elle détient.

Il lui appartient de documenter la cour sur le choix des emplacements des stations de mesure afin que cette dernière puisse examiner en connaissance de cause si une violation manifeste ou une menace grave de violation des dispositions de l'arrêté est établie.

Contrairement à ce que soutient la REGION WALLONNE, ce contrôle ne suppose pas que soit préalablement constaté un dépassement ou un risque de dépassement des valeurs limites, l'emplacement des points de contrôle constituant un élément déterminant dans le système d'évaluation de la qualité de l'air. Si les emplacements ne sont pas choisis selon les critères imposés, les mesures sont inévitablement faussées.

4.

Les débats seront en conséquence rouverts afin que la REGION WALLONNE fournisse la documentation exhaustive faisant état des éléments étayant le choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance.

Ces documents devront être communiqués à l'ASBL GREENPEACE BELGIUM et déposé à l'audience du 5 décembre 2023 à laquelle un calendrier sera le cas échéant fixé pour l'échange des conclusions et la date de plaidoiries.

Les parties sont également invitées à traduire en français les pièces ou extraits de pièces en anglais ou en néerlandais de leurs dossiers sur lesquelles elles fondent leur argumentation.

Il convient de réserver à statuer quant au surplus dans l'attente des informations sollicitées.

#### **PAR CES MOTIFS**

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935.

La Cour, statuant contradictoirement,

Dit l'appel recevable.

Réserve à statuer quant à son fondement.

Ordonne la réouverture des débats aux fins visées ci-avant, soit :



- production par la REGION WALLONNE de la documentation exhaustive faisant état des éléments étayant le choix de l'emplacement de tous les sites de surveillance,
- traduction en français des pièces ou extraits de pièces en anglais ou en néerlandais sur lesquelles les parties fondent leur argumentation.

Fixe date au 5 décembre 2023 à 11 heures pour 60 minutes.

Réserve à statuer quant au surplus en ce compris quant aux dépens.

Ainsi jugé et délibéré par la DOUZIÈME A chambre de la cour d'appel de Liège, où siégeaient le conseiller faisant fonction de président Myriam WILMART et les conseillers Annick JACKERS et Laurence AREND-CHEVRON et prononcé en audience publique du 28 mars 2023 par le conseiller faisant fonction de président Myriam WILMART, avec l'assistance du greffier Jean-Louis LEMAIRE.

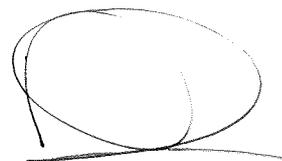


Jean-Louis Lemaire



Myriam WILMART

Annick JACKERS



Laurence AREND-CHEVRON

