

Accès à la Justice en France

Fiches pratiques



Contents

1	Introduction	3
1.1	Accès à la justice - Définition et objectifs sous la Convention d'Aarhus	4
2	Cadre juridique	5
2.1	Droit international : La Convention d'Aarhus	5
	L'accès à la justice en matière d'accès à l'information	6
	L'accès à la justice en matière de participation du public	6
	L'accès à la justice en matière d'actes et omissions des autorités publiques et personnes privées	8
	Exigences générales pour toutes les procédures de recours	9
2.2	Accès à la Justice en Droit de l'Union européenne	13
	- La Directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement	13
	- La Directive sur l'évaluation des incidences environnementales (EIE)	14
	- La Directive sur les émissions industrielles	15
	- La Directive sur la responsabilité environnementale (DRE)	16
ANNEXES		
3	Accès à la Justice et procédures nationales	26
3.1	Accès à la justice et droit d'accès aux informations environnementales	26
3.2	Accès à la justice et participation du public	29
3.3	Accès à la justice pour contester la légalité des actes des autorités publiques	34
3.4	Accès à la justice pour contester des actes des personnes privées	39
4	Autres procédures existantes	44
4.1	Recours contre les décisions des institutions européennes	44
4.1.1	Le Règlement Aarhus : une procédure administrative de réexamen interne	44
4.1.2	L'action directe devant la CJUE - Article 263(4) du TFUE	45
4.1.3	La question préjudicielle à la CJUE – Article 267 du TFUE	46
4.2	Accès au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (ACCC)	48
4.3	Accès à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)	52

1 Introduction

Alors que la législation et les politiques publiques européennes environnementales sont particulièrement développées, en Europe, l'environnement se détériore rapidement. L'absence des résultats escomptés s'explique par une application insatisfaisante de la loi.

L'expérience à travers les Etats membres de l'UE montre que compter exclusivement sur les autorités publiques pour pallier au défaut d'application de la législation ne permet pas d'atteindre les résultats envisagés. Par conséquent, l'action des citoyens - agissant seuls ou par le biais d'ONGs – est essentielle afin de soutenir, voir même parfois de se substituer aux actions des autorités publiques. Cela suppose un accès garanti aux procédures judiciaires.

Les droits garantissant l'accès à la justice sont fournis par de nombreuses dispositions législatives européennes ; la Convention UNECE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998 (dites « Convention d'Aarhus », « AC ») ; la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Ces droits sont aussi garantis par le biais des législations nationales.

La Convention d'Aarhus prévoit un cadre juridique général applicable au domaine de l'environnement, qui est partiellement transposé en droit européen. La CJUE a également consacré des droits trouvant leurs fondements dans les dispositions à effet direct de certaines directives européennes.

Ces fiches pratiques fournissent un aperçu synthétique du cadre juridique applicable à l'accès à la justice en matière d'environnement. Leur objectif est de fournir aux membres du public, aux avocats, aux autorités publiques, aux juges et aux ONG les différentes opportunités juridiques existantes, mais également d'identifier les obstacles et les insuffisances du cadre juridique national français en la matière. Une première partie présente le cadre légal établi par la Convention d'Aarhus. Une deuxième partie expose les dispositions législatives découlant du droit de l'UE et la jurisprudence de la CJUE, ainsi que les conclusions du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (le Comité Aarhus). Une troisième partie présente le cadre juridique national français.

1.1 Accès à la justice - Définition et objectifs sous la Convention d'Aarhus

Le préambule de la Convention d'Aarhus reconnaît que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures* ». Il met l'accent sur le fait que « *afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits* ». De plus, il affirme que « *un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement* ». Ainsi, le préambule exprime la volonté de voir « *le public, y compris les organisations, [avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée* ».

L'article 3 CA prévoit des obligations générales incombant aux Etats parties afin d'assurer que les droits d'accès à la justice garantis par la convention soient correctement appliqués. L'article dispose que :

1. « *Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.*
2. *Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.*
3. *Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.*
4. *Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation. »*

Le troisième pilier de la Convention est composé des dispositions relatives à l'accès à la Justice, contenues dans son article 9(1)(2)(3)(4)(5). L'accès à la Justice est garanti afin d'assurer le respect des droits et obligations garantis par les deux premiers piliers, à savoir le droit d'accès à l'information et le droit de participation au processus décisionnel ; ainsi que pour permettre la contestation des actes ou omissions des autorités publiques ou personnes privées allant à l'encontre des dispositions du droit national en matière d'environnement.

2 Cadre juridique

2.1 Droit international : La Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus a été signée par l'Union européenne le 25 juin 1998, et est entrée en vigueur en 2005. D'après l'article 216(2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), « *les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres* ». Ainsi, la Convention d'Aarhus est juridiquement contraignante pour toutes les institutions européennes - y compris la Cour de Justice de l'UE – ainsi que pour les 28 États membres. Tous les États membres ont ratifié la Convention.

La Convention d'Aarhus est composée de 3 "piliers", dont l'interdépendance permet d'assurer une application complète des objectifs de la Convention : l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice (article 4 à 9 CA).

La Convention s'applique aux autorités publiques telles que définies dans son article 2(2). Les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs sont exclus. Toutefois, selon le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, "*rien dans la Convention n'empêche une Partie de décider d'étendre le champ d'application de sa législation à ces organes et institutions, même si la Convention n'en fait pas obligation*"¹. Ce point est développé dans la section 2.2 ci-dessous.

La Convention dispose d'un champ d'application assez large puisque l'article 3(9) CA précise que le public « *a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités* ». Par conséquent, les conditions relatives au statut juridique et à la qualité à agir des ONGs ne doivent pas rendre l'accès à la justice excessivement difficile pour une ONG étrangère.²

Ceci est particulièrement important lorsqu'une activité spécifique a un impact transfrontalier. Le Guide d'application suggère en outre que l'exigence incombant aux ONG environnementales d'avoir exercé activement dans un pays donné pendant un certain nombre d'années pourrait ne pas être conforme à l'article 3(9)AC³. Même l'obligation de participation « active » pourrait ne pas être conforme. Cette disposition devrait empêcher les États membres d'imposer aux ONG d'avoir leur activité principale dans un lieu géographique donné, ou d'imposer aux ONGs d'être établies conformément à des lois nationales spécifiques.

¹ Guide d'application de la Convention Aarhus, p.49.

² Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement (2017/C2745/01), paras 82 et 83.

³ Guide d'application de la Convention Aarhus, p.58.

L'accès à la justice en matière d'accès à l'information:

L'article 9(1) de la Convention établit le droit - pour toute personne faisant une demande d'accès à l'information conformément aux dispositions prévues par l'article 4 CA – de contester la réponse de l'autorité publique à cette demande.

L'examen de la décision de l'autorité doit être effectué par un tribunal ou par *"un autre organe indépendant et impartial établi par la loi"*. Selon le Guide d'application, les organes alternatifs indépendants et impartiaux qui ne sont pas des tribunaux *"doivent être au moins des organes à caractère judiciaire, bénéficiant de mesures de sauvegarde pour garantir la régularité de la procédure, indépendamment de toute influence exercée par tout pouvoir de l'État et sans lien avec une entité privée quelconque"* ⁴.

L'article 9(1) exige également de chaque Etat partie qu'il assure que *"la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire."* »

L'accès à la justice en matière de participation du public

L'article 9(2) de la Convention donne le droit au **public concerné** de contester les décisions, actes et omissions soumis à l'article 6 de la Convention – article définissant les conditions dans lesquelles la participation du public doit être garantie. Les dispositions relatives à la participation du public s'appliquent aux décisions d'autorisation concernant les activités ou projets spécifiques listés à l'annexe 1 de la Convention⁵, ainsi que les activités non listées à l'annexe 1 mais susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'environnement⁶ (article 6 CA).

L'article 9(2) CA prévoit que *« Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné*

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

⁴ Guide d'application de la Convention Aarhus, p. 192.

⁵ L'annexe 1 de la Convention d'Aarhus énumère les activités présumées avoir un effet potentiellement significatif sur l'environnement. Cela inclut les activités dans le secteur de l'énergie, la production et le traitement des métaux, l'industrie des minéraux, l'industrie chimique, la gestion des déchets, le traitement des eaux usées, des installations industrielles spécifiques, la construction de routes, les ports, le captage des eaux souterraines ou la recharge artificielle des eaux souterraines, l'extraction de pétrole et de gaz naturel, etc.

⁶ Article 6(1)(b) CA. L'article 6(1)(c) autorise les Parties à ne pas appliquer ces mesures aux activités exécutées pour des questions de défense nationale.

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention. »

Qui peut ester en justice ?

Le « **public concerné** », défini à l'article 2(5) AC dans les termes suivants : « *le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt* ».

Ayant « **un intérêt suffisant pour agir** » ou faisant « **valoir une atteinte à un droit** » : L'article 9(2) CA précise que « *[c]e qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention* ». Ainsi, le pouvoir discrétionnaire qui revient aux Parties de définir les critères relatifs à la capacité juridique est limité par la nécessité de donner au public concerné l'accès le plus large possible à la justice⁷. D'après le Comité Aarhus, « *[c]ela signifie qu'en exerçant leur liberté d'appréciation, les Parties ne peuvent pas interpréter ce critère d'une manière qui réduise sensiblement la capacité pour agir et qui aille à l'encontre des obligations générales qui leur incombent en vertu des articles 1, 3 et 9 de la Convention.* »⁸

Toutefois, comme l'a noté la Commission européenne, « *l'application de la « doctrine de l'atteinte à un droit » est problématique dans la mesure où la protection de l'environnement a principalement pour but de défendre l'intérêt public général et non de conférer expressément des droits aux particuliers.* »⁹. De nombreuses conclusions du Comité Aarhus et jurisprudences de la CJUE ont découlé de l'application de ce critère qui suit une approche fondée sur les droits¹⁰.

L'article 9(2) CA précise également que « *...l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus* ». Les ONGs qui répondent aux critères prévus à l'article 2(5) CA et aux différentes exigences juridiques nationales sont automatiquement dotées d'un intérêt à agir en vertu de l'article 9(2) CA et la législation européenne le transposant. En effet, les ONGs sont réputées avoir un intérêt suffisant à agir ou avoir des droits susceptibles d'être compromis, elles n'ont donc pas à répondre à des exigences supplémentaires. Les ONGs disposent du pouvoir s'ester en justice *de lege*.

⁷ ACCC/C/2005/11 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para 33.

⁸ ACCC/C/2010/48 (Autriche), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, para. 61 et ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), ECE/MP.PP/C.1/2012/11, para 75.

⁹ Communication de la Commission (2017/C2745/01), para 102.

¹⁰ Voir ACCC/C/2010/48 (Autriche), para. 63; ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), para. 76; et C-72/12, Gemeinde Altrip, ECLI:EU:C:2013:712.

Pour contester quelles décisions?

L'article 9(2) CA précise que les membres du public concernés ont le droit de « contester la légalité, quant au fond et à la procédure » des décisions, actes et omissions tombant sous le coup de l'article 6 CA¹¹. La communication de la Commission et le Guide d'application de la Convention Aarhus définissent l'illégalité de procédure comme « le fait de ne pas respecter les procédures instituées par la législation »¹², tandis que l'illégalité quant au fond y est définie comme « un manquement à la substance de la législation ».¹³ Contrairement à l'article 9(3) CA qui se réfère aux infractions au droit de l'environnement, l'article 9(2) CA ne contient aucune limitation concernant l'étendue du contrôle de légalité.

Accès à la justice en matière d'actes et omissions des autorités publiques et personnes privées

L'article 9(3) CA affirme que « En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».

Qui peut ester en justice ?

L'article 9(3) CA concerne « les membres du public » – et pas seulement le « public concerné » contrairement à l'article 9(2) CA – et les autorise à contester les violations commises tant par les « particuliers » que par les « autorités publiques ». L'article 2(4) CA définit le « public » comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ».

Tandis que la formulation « critères éventuels prévus par son droit interne » donne aux Parties un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'obtention du pouvoir d'ester en justice, cela ne peut en aucun cas permettre aux Parties de définir des critères qui excluraient tout ou partie des membres du public. Le Comité Aarhus a en effet interprété l'article 9(3) CA en affirmant que les Parties « ne peuvent se prévaloir de la clause concernant [des membres du public] « qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » pour introduire ou maintenir des critères si rigoureux qu'ils empêchent tous ou presque tous les membres du public, y compris les ONG de défense de l'environnement, de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement ».¹⁴

¹¹ Le Comité Aarhus a affirmé que les ONG ne doivent pas être limitées à contester uniquement la légalité sur le fond, mais doivent également pouvoir contester la forme (ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), para. 81).

¹² Communication de la Commission (2017/C2745/01), para. 132 et Guide d'application de la Convention Aarhus, p. 196.

¹³ Communication de la Commission (2017/C2745/01), para. 136.

¹⁴ ACCC/C/2008/31 (Allemagne), ECE/MP.PP/C.1/2014/8, para. 92. Voir aussi ACCC/C/2005/11 (Belgique), paras. 34–36; ACCC/C/2006/18 (Danemark), paras. 29–30; ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, paras. 77–80 et ACCC/C/2010/48 (Autriche), paras. 68–70 ; ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), para. 85.

Pour contester quelles décisions ?

Le Comité Aarhus a indiqué que: « *Le paragraphe 3 de l'article 9 s'applique à tous les actes et omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement* »¹⁵. Par conséquent, à partir du moment où un acte est adopté - qu'il est dans sa version finale - il est susceptible de faire l'objet d'un recours. Cela signifie, par exemple, que le concept d'« acte » n'est pas limité aux actes de portée générale¹⁶, aux actes adoptés en matière de droit de l'environnement¹⁷, aux actes juridiquement contraignants ou ayant un effet externe¹⁸, ou aux décisions d'autorisation de projets de développement.¹⁹ De la même manière, les plans et les programmes sont considérés être des actes auxquels l'article 9(3) CA s'applique²⁰. Cela inclut donc également les décisions d'autorisation n'ayant pas d'effet négatif majeur sur l'environnement, et qui dès lors ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 9(2) CA - tel que le montre l'arrêt *Protect*²¹ de la CJUE.

Les dispositions relatives à l'accès à la justice prévues par la CA sont transposées dans un certain nombre de directives européennes afin d'en garantir l'application au niveau national [voir partie 2.2]. Toutefois, d'importantes lacunes demeurent dans la mise en œuvre pratique de ces dispositions, particulièrement en ce qui concerne les droits prévus par l'article 9(3) CA.

Exigences générales pour toutes les procédures de recours

Dans ses Articles 9(4) & 9(5), la Convention d'Aarhus énonce également les exigences générales applicables aux procédures de recours visées à l'article 9 CA (mentionnées ci-dessus):

Les procédures doivent " offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu" - Article 9(4) CA.

Comme l'explique le Guide d'application de la Convention: "*Pour que le recours soit suffisant, il faut que le redressement garantisse l'effet escompté de la procédure de recours. Ce résultat peut consister en l'indemnisation de dommages subis antérieurement, en des mesures visant à prévenir tous dommages ultérieurs et/ou en des réparations. L'exigence selon laquelle les recours doivent être effectifs induit qu'ils doivent se traduire par une application effective et efficace. Les Parties devraient s'efforcer d'éliminer tout obstacle potentiel à l'application des redressements par injonction et autres formes de recours.*"²²

15 ACCC/2005/11 (Belgique), para. 28. Voir aussi ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie II), paras. 98-99 affirme que l'article 9(3) donne "le droit de contester les actes ou omissions – tout acte ou toute omission d'une institution ou d'un organe communautaire, y compris toute mesure d'exécution d'une politique ou tout acte en vertu d'une loi quelle qu'elle soit – qui vont à l'encontre du droit relatif à l'environnement"

16 ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (Partie II), paras. 51 et 94.

17 Ibid, para. 99.

18 Ibid, para. 103.

19 Décision V/9h (Allemagne)

20 Voir par exemple ACCC/C/2005/11 (Belgique) ou ACCC/C/2011/58 (Bulgarie).

21 C-664/15 *Protect Nature*, ECLI:EU:C:2017:987, paras. 42 et 54-55.

22 Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 200.

Prévention et réparation des dommages:

Un problème central est le risque ou la survenue de dommages environnementaux. En vertu du droit de l'UE, il existe trois mécanismes différents pour assurer la prévention et la réparation des dommages environnementaux: la directive sur la responsabilité environnementale (ELD)²³, l'obligation (générale) d'annuler les conséquences illégales issue d'une violation du droit de l'UE²⁴ et (plus particulièrement) la responsabilité des États²⁵.

Ceci est confirmé par la Communication de la Commission²⁶, qui affirme que d'après le principe de coopération sincère (article 4(3) TUE), les exigences principales en matière de recours pour non-respect du droit de l'UE sont les suivantes:

- Les États membres doivent s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient sérieusement compromettre l'obtention d'un résultat prescrit par le droit de l'environnement de l'UE²⁷;
- Tout organe d'un État membre doit annuler les conséquences illégales d'une violation du droit de l'UE²⁸.

Il revient aux États membres de déterminer la manière dont cela est garanti par le droit procédural national (autonomie procédurale).

Suspension, révocation ou annulation de la décision ou de l'acte attaqué:

Dans certaines situations, de telles mesures peuvent s'avérer nécessaires pour garantir un recours suffisant et effectif. L'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Wells* montre que les juridictions nationales sont tenues de prendre toutes les mesures disponibles pour garantir l'effet recherché de l'obligation découlant du droit de l'union européenne en question²⁹. En outre, dans l'affaire *Križan*, la Cour de justice a confirmé que l'annulation d'un permis sur la base d'une violation du droit de l'Union ne constituait pas en soi une "une atteinte injustifiée au droit de propriété de l'exploitant consacré par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne"³⁰. La même logique s'applique non seulement à une décision d'autorisation qui doit être précédée d'une EIE, comme dans l'affaire *Wells*, mais également aux décisions adoptées en vertu de la directive sur les émissions industrielles (IED), de la directive Habitats et de la Directive SEA³¹.

Instruction exigeant l'adoption de mesures omises:

Dans le cas où une autorité publique n'a pas adopté un acte requis par le droit de l'Union, la CJUE a reconnu la possibilité pour les juridictions nationales d'exiger aux autorités publiques d'adopter

23 L'article 1 de la DRE limite les dommages environnementaux aux dommages causés aux espèces protégées, aux terres et aux eaux. Cependant, dans l'affaire C-129/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft*, la Cour a établi que d'autres dommages pouvaient également être couverts, comme par exemple la pollution de l'air. Les articles 5 et 6 de la DRE établissent un régime spécial imposant à l'opérateur d'activités de prendre des mesures préventives et correctives spécifiques

24 C-201/02 *Wells*, paras 64-66.

25 C-420/11 *Leth*, paras. 32, 40-42, et 44

26 Communication de la Commission (2017/C2745/01), para. 155.

27 C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie v Région wallonne*, para 45.

28 C-201/02 *Wells*, paras. 64-65. Cette exigence découle du principe de coopération loyale (article 47 CDFUE).

29 C-201/02 *Wells*, para. 64 et 65.

30 C-416/10 *Križan*, para. 116

31 Concernant la directive SEA, voir C-41/11 *Inter-Environment*, para. 44 et 46 ; Pour la Directive Habitat, voir C-399/14 *Grüne Liga Sachsen and Others*.

l'acte omis³². De même, lorsqu'une autorité publique a adopté un acte qui ne satisfait pas aux exigences du droit de l'Union, la CJUE a jugé que le rôle des juridictions nationales est de s'assurer que les exigences du droit de l'Union sont respectées³³.

Mesures conservatoires :

L'article 9(4) mentionne spécifiquement le "*redressement par injonction*" comme mesure envisageable "*s'il y a lieu*" afin d'assurer un recours suffisant et effectif. Conformément, le Comité Aarhus a introduit le droit pour les juridictions nationales de déterminer si l'octroi d'une mesure d'injonction était approprié dans le cas d'espèce³⁴. Le Comité a également souligné que « *dans une procédure d'examen relevant de l'article 9 de la Convention, les tribunaux sont tenus d'examiner toute demande de redressement par injonction pour déterminer s'il convient d'y accéder, en gardant à l'esprit l'obligation de fournir des voies de recours justes et efficaces.* »³⁵. En droit européen, la nécessité de garantir un redressement par injonction est bien établie par la jurisprudence de la CJUE.³⁶ La CJUE a appliqué cette jurisprudence dans le contexte environnemental avec l'affaire *Krizan*³⁷, qui portait sur un permis délivré en vertu de la directive sur les émissions industrielles.

De plus³⁸, les règles procédurales nationales doivent également être interprétées à la lumière du droit à un recours suffisant et effectif, consacré à l'article 19(1) du TUE et à l'article 47(1) du CDFUE.

Les procédures doivent être « *objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif* » - Article 9(4) CA.

Les exigences ont été transposées mot-pour-mot à l'article 11(4) de la directive EIE, à l'article 25(4) de l'IED et à l'article 23 de la Directive Seveso III. Pour les actions dans lesquelles est alléguée la violation d'autres directives de l'UE ne mettant pas en œuvre l'article 9(4) CA, les exigences en matière d'équité, d'objectivité et de rapidité découlent de trois sources distinctes:

- de l'obligation d'interpréter le droit procédural national conformément à l'article 9(4), conformément à la logique de la jurisprudence *North East Pylon*³⁹ ;
- des principes généraux *d'effectivité* et *d'équivalence* du droit de l'UE et ;
- des droits fondamentaux, tels que ceux édictés à l'article 47 CDFUE, conformément à la logique de l'affaire *Edwards*⁴⁰.

32 Voir C-237/07 *Janecek* qui concerne la non-élaboration d'un plan de qualité de l'air "approprié", au sens de la directive sur la qualité de l'air.

33 Voir C-404/13 *ClientEarth*, para. 58 sur un plan de qualité de l'air déficient

34 ACCC/C/2007/22 (France), ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, para. 48 et suivants.

35 ACCC/C/2013/89 (Slovaquie), para. 97.

36 C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, para. 21, et C-432/05 *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, para. 67.

37 C-416/10 *Krizan*, para. 109 - La Cour a estimé que, bien que l'IED ne prévoie pas explicitement les mesures d'injonction, la « prévention efficace de la pollution » envisagée par l'IED "exige que les membres du public concerné aient le droit de demander à la juridiction ou à l'organe indépendant et impartial compétent d'adopter des mesures provisoires de nature à prévenir ces pollutions, y compris, le cas échéant, par la suspension temporaire de l'autorisation contestée".

38 La Cour considère le droit à un recours effectif séparément du principe d'effectivité - voir par exemple C-93/12 *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432 ou, en matière environnementale C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie* (*Slovak Bears II*).

39 C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185, paras 52 et 57.

40 C-260/11 *Edwards and Pallikaropoulos*, ECLI:EU:C:2013:221, para. 33. Voir aussi la Communication de la Commission (2017/C2745/01), para. 177.

Les exigences concernant le caractère « juste et équitable » de la procédure sont énumérées dans le Guide d'application, page 201. Par exemple, la révision doit être « *impartial et exempt de tout préjugé, de tout favoritisme ou de toute recherche d'un intérêt personnel* » et les procédures doivent s'appliquer « *de manière égale à toutes personnes, indépendamment de leur situation économique ou sociale, appartenance ethnique, nationalité ou autres critères de cette nature* ».

Le Comité Aarhus a également ajouté des exigences⁴¹. En ce qui concerne l'exigence de rapidité, le Comité Aarhus a déclaré qu'il était pertinent d'évaluer « *la complexité des questions factuelles ou juridiques soulevées par l'affaire* »⁴² afin de déterminer si il y a lieu de considérer la procédure comme excessivement longue. Mais les exigences concernant les délais sont différentes selon que l'affaire concerne l'article 9(1) CA ou les articles 9(2) et (3) CA.

L'article 9(1) CA, requiert non seulement le recours à une procédure judiciaire, mais également un « *accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.* » Les mêmes exigences figurent à l'article 6(1) de la directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui régit les procédures judiciaires nationales relatives aux demandes d'accès à l'information.

L'obligation procédurale finale en vertu de l'article 9(4) CA concerne les coûts de la procédure judiciaire. Les coûts ne doivent pas être "*prohibitifs*" et l'allocation des coûts de la procédure doit être "juste". Tant le Comité Aarhus que la CJUE ont estimé que la question de savoir si les coûts sont prohibitifs doit être évalués en prenant en compte l'ensemble des coûts supportés par le requérant⁴³. Ils ont également souligné la nécessité d'accorder un poids suffisant à la protection de l'environnement dans l'évaluation⁴⁴.

Le comité Aarhus a établi des critères objectifs à considérer pour juger du caractère prohibitif et donc du défaut de conformité avec l'article 9(4) CA⁴⁵. La CJUE a également instauré un test permettant de décider si les coûts sont "objectivement déraisonnables", indépendamment de la situation personnelle du requérant. De plus, le Comité Aarhus⁴⁶ et la CJUE⁴⁷ ont également reconnu l'existence d'un élément subjectif dans la protection des coûts garanti par l'article 9(4) CA.

Les informations sur les procédures de recours doivent être diffusées auprès du public et il est nécessaire d'assurer « la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice » - Article 9(5) CA.

Comme expliqué dans le Guide d'application, l'obligation de fournir des mécanismes d'assistance n'est pas limitée aux barrières financières mais concerne également toutes les autres entraves à un accès effectif à la justice⁴⁸.

En ce qui concerne l'obligation de diffuser des informations sur l'accès aux procédures de recours administratives et judiciaires, la Cour de justice a traité de cette obligation dans l'affaire

41 Voir ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni), para. 139 sur les délais ; ACCC/C/2004/06 (Kazakhstan), para. 26, 28 et 29 sur la nécessité d'informer le demandeur de toute audience prochaine du tribunal, de communiquer la décision finale de la procédure de réexamen dans les délais impartis et de faire connaître les motifs de la décision.

42 ACCC/C/2012/69 (Roumanie), para. 87

43 ACCC/C/2012/77 (Royaume-Uni), ECE/MP.PP/C.1/2015/3, para. 72; C-260/11 Edwards, para. 28.

44 ACCC/C/2014/111 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2017/20 para. 75 ; ACCC/C/2008/33 (UK), para. 134 ; and C-530/11 Commission v UK, para. 45.

45 ACCC/C/2011/57 (Danemark), ECE/MP.PP/C.1/2012/7, para. 48.

46 ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni), para. 52.

47 C-530/11 Commission v UK, para. 57.

48 Guide d'application, p. 205-207.

Commission c. Irlande⁴⁹. De ce jugement a découlé différentes exigences, y compris que les informations diffusées sur internet peuvent être insuffisantes, que les informations doivent être complètes, précises et à jour, ainsi que claires et compréhensibles pour des non-juristes.

2.2 Accès à la Justice en Droit de l'Union européenne

Mesures législatives spécifiques donnant accès à la justice:

Sur la base de la Convention d'Aarhus, l'Union européenne a adopté un certain nombre d'actes juridiques réglementant l'accès à la justice au niveau national :

- La Directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement⁵⁰:

Cette directive prévoit un droit de révision lorsqu'une demande d'information a été ignorée, refusée à tort (que ce soit partiellement ou en totalité), mal traitée ou non traitée. La directive met en application l'intégralité des exigences de l'article 9(1) CA dans son article 6(1) qui impose explicitement aux Etats membres de mettre en place une procédure par laquelle les actes et omissions d'une autorité publique peuvent être réexaminés (par cette autorité ou par une autre), ou faire l'objet d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi. Cette procédure doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse.

L'article 6(2) de la directive exige en outre que les demandeurs aient accès à une procédure de recours devant un tribunal ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, dont les décisions peuvent devenir définitives. L'article 6(3) stipule que les décisions finales prises dans le cadre d'une telle procédure de recours lient juridiquement l'autorité publique concernée.⁵¹

Qui a le droit d'ester en justice ?

L'article 6 de la directive stipule que "*tout demandeur*" d'accès à une information environnementale doit avoir accès à une procédure de recours. Le terme "demandeur" est défini très simplement à l'article 2(5) comme "*toute personne physique ou morale qui demande des informations environnementales*".

Pour contester quelles décisions ?

Les actes ou omissions d'une autorité publique en rapport avec une demande d'informations environnementales peuvent être contestés.⁵² Le terme "*autorité publique*" est défini de manière large à l'article 2(2) de la directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement,

⁴⁹ C-427/07 Commission v Ireland, para. 96-98. Dans cette affaire, la Cour a estimé que l'actuel article 11 (5) de la Directive EIE stipule "une obligation de résultat précise", spécifiquement pour assurer "de manière suffisamment claire et précise que le public concerné est en mesure de connaître ses droits à l'accès à la justice en matière d'environnement."

⁵⁰ Directive 2003/4/EC du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, JO L041, 14/02/2003

⁵¹ Le Comité Aarhus a estimé, à propos de la disposition correspondante de la Convention (dernière phrase de l'article 9(1)), que cette condition n'était pas respectée dans les cas où une autorité publique avait la possibilité de ne pas se conformer à une décision de justice dans la pratique - (ACCC/C/2008/30 (Moldavie), para. 35.

⁵² L'exigence selon laquelle l'acte ou l'omission doit pouvoir faire l'objet d'un appel était en jeu dans les conclusions du Comité Aarhus ACCC/C/2010/48 (Autriche), ECE/MP.PP/C.1/2012/4.

qui transpose fidèlement la définition de l'article (2) AC⁵³. La CJUE a eu l'occasion d'interpréter ce terme, y compris vis-à-vis des entités exerçant des fonctions administratives publiques⁵⁴ et des autorités administratives d'État⁵⁵.

Organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs :

L'article 2(2) de la directive dispose que les États membres peuvent prévoir que la définition d'une autorité publique « *n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs* ».

La CJUE a adopté une approche fonctionnelle de la question de savoir si un organisme public agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs⁵⁶. Dans l'affaire *Deutsche Umwelthilfe*, la Cour a établi que l'exception prévue à l'article 2(2) de la directive « *ne peut pas concerner des ministères lorsqu'ils élaborent et adoptent des dispositions normatives qui sont de rang inférieur à une loi.* »⁵⁷.

Le Comité Aarhus a également estimé que "*lorsqu'il s'agit de cataloguer une décision, un acte ou une omission au titre de la Convention, sa désignation dans le droit interne d'une Partie n'est pas décisive*"⁵⁸, pas plus que le statut de l'entité qui l'adopte (par exemple, législatif et exécutif)⁵⁹. La question décisive est plutôt de savoir si l'autorité en question a agi en qualité d'autorité publique lors de l'adoption de l'acte spécifique⁶⁰. Par exemple, le Comité a constaté que le Parlement du Royaume-Uni n'avait pas agi dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs lorsqu'il avait autorisé un chemin de fer à haute fréquence au moyen d'un projet de loi hybride⁶¹.

En ce qui concerne les « *pouvoirs judiciaires* », cette exemption tient compte des procédures spéciales appliquées aux organes juridictionnels et n'a pas fait l'objet de nombreuses controverses.

- La Directive sur l'évaluation des incidences environnementales (EIE)⁶²:

L'objectif de la directive est de soumettre les projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement à une autorisation de développement et à la réalisation d'une évaluation d'impact sur l'environnement⁶³. Elle donne aux membres du public concerné le droit de contester – tant sur

53 On entend par « autorité publique » : a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local; b) toute personne physique ou morale qui exerce, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement, et c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b); d) Les institutions de toute organisation régionale d'intégration économique visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention. Cette définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

54 C-279/12, *Fish Legal and Emily Shirley v Information Commissioner and Others*, ECLI:EU:C:2013:853.

55 *Ibid*, para 51

56 C-204/09 *Flachglass Torgau*, ECLI:EU:C :2012 :71, para. 49.

57 C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2013:523, para. 36.

58 ACCC/C/2008/32 (Union Européenne), Part I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, para. 71.

59 Guide application de la Convention Aarhus, p. 49.

60 *Ibid*, paras. 72-73.

61 ACCC/C/2011/61 (Royaume-Uni), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, para. 54.

62 Directive 2014/52/EU du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 124, 25.4.2014.

63 Les projets pour lesquels une EIE doit être réalisée sont énumérés à l'annexe I de la directive EIE. L'annexe II contient une liste de projets pour lesquels les États membres doivent déterminer si une EIE doit être effectuée, d'après certains critères.

le fond que sur la forme – la légalité des actes et omissions soumis aux dispositions de participation du public spécifiées dans la directive. Avec l'adoption de la Convention Aarhus, une mesure spécifique sur l'accès à la justice a été intégrée à la directive. Son article 11 qui transpose mot pour mot l'article 9(2) CA affirme que les Etats membres doivent veiller à ce que les membres du public concernés : « *puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive, relatives à la participation du public* ».

Qui a le droit d'ester en justice ?

Les membres du public concerné au sens de l'article 9(2) CA (voir ci-dessus).

Pour contester quelles décisions ?

Toutes sortes de décisions qui sont ou devraient être soumises à la participation du public en vertu de la directive EIE, ou qui affectent le droit du public concerné de participer à de telles décisions peuvent être contestées notamment les suivantes:

- Une EIE entachée d'erreurs⁶⁴,
- Les décisions de ne pas soumettre un projet particulier à une EIE (décisions d'examen préalable)⁶⁵
- Les décisions finales d'autorisation⁶⁶
- Les décisions finales d'autorisation ratifiées par un acte législatif.⁶⁷

- La Directive sur les émissions industrielles (IED)⁶⁸:

Cette directive donne aux membres du public le droit de contester – tant sur le fond que sur la forme – la légalité des décisions, actes ou omissions relatives à l'autorisation d'infrastructures nécessitant l'octroi d'un permis environnemental. Cette directive transpose fidèlement les dispositions de l'article 9(2) CA sur l'accès à la justice dans son article 25, dans les mêmes termes que l'article 11 de la Directive EIE.

Qui peut ester en justice ?

Les membres du public concerné au sens de l'article 9(2) CA (voir ci-dessus).

64 C-137/14, European Commission v Germany, ECLI:EU:C:2015:683 paras 47 - 51.

65 Ibid, para. 48. Voir également C-570/13 Gruber, ECLI:EU:C:2015:231, para. 44, et C-75/08 Mellor, ECLI:EU:C:2009:279, para. 59 et ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), para. 82.

66 Voir ACCC/C/2010/50 (République Tchèque), dans lequel le Comité Aarhus a déclaré que les droits des ONG en question, en vertu de l'article 9(2) de la Convention ne se limitent pas à la procédure d'EIE, mais s'appliquent à toutes les étapes de la prise de décision d'autorisation d'une activité soumise à l'article 6." Voir également, ACCC/C/2011/58 (Bulgarie), ECE/MP.PP/C.1/2013/4, paras 72 - 81 dans lequel le Comité précise que le public concerné doit pouvoir contester les autorisations finales lorsqu'aucune EIE n'a été réalisée en violation de la loi ou lorsque les conclusions de l'évaluation n'ont pas été prises en compte dans la décision finale relative à l'autorisation. Voir également, CJEU cases C- 72/95 Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404 ; C-435/97 WWF and others, ECLI:EU:C:1999:418 ; C-201/02 Wells, ECLI:EU:C:2004:12; C-263/08 Djurgarden, ECLI:EU:C:2009:631, paras 37-39; C-115/09 Trianel, ECLI:EU:C:2011:289 para. 59, C-72/12 Gemeinde Altrip, ECLI:EU:C:2013:712,.

67 C-128/09 Boxus and others, ECLI:EU:C:2011:667.

68 Directive 2010/75/EU du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, JO L 334, 17.12.2010

Pour contester quelles décisions ?

Les procédures d'autorisation suivantes, pour lesquelles l'article 24 IED garantit que le public concerné peut participer, peuvent faire l'objet d'un recours:

- l'octroi d'un permis pour de nouvelles installations;
- l'octroi d'un permis pour toute modification substantielle;
- l'octroi ou la mise à jour d'un permis pour une installation lorsqu'une dérogation aux limites d'émissions habituelles est proposée conformément à l'article 15(4) IED;
- la mise à jour d'un permis ou des conditions du permis pour une installation en raison de la pollution qui en résulte, conformément à l'article 21(5) IED.

De plus, la CJUE a affirmé la possibilité de contester certaines décisions ne tombant ni dans le champ d'application de la Directive EIE, ni dans celui de la Directive relative aux émissions industrielles. Cela concerne les projets autorisés dans le cadre de la Directive Habitats⁶⁹. Dans l'arrêt *Slovak Bears I*⁷⁰, la Cour a interprété la portée de l'article 9(2) CA, et a affirmé que le requérant doit pouvoir contester « *non seulement la décision de ne pas procéder à une évaluation appropriée des incidences du plan ou du projet considéré sur le site concerné mais également, le cas échéant, l'évaluation réalisée en ce qu'elle serait entachée de vices* »⁷¹.

- La Directive sur la responsabilité environnementale⁷² (DRE):

Cette directive donne le droit aux personnes ou ONG concernées de contester – tant sur le fond que sur la forme – des décisions, actes ou omissions d'autorités compétentes en matière de responsabilité environnementale.

Qui peut ester en justice ?

Cette directive transpose directement l'article 9(2) CA en ce qui concerne le droit d'ester en justice puisque les personnes concernées y sont décrites dans son article 12(1) comme « *les personnes physiques ou morales : a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou, b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou, c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition* »⁷³.

Pour contester quelles décisions ?

L'article 13 de la Directive sur la Responsabilité environnementale ouvre la possibilité aux personnes concernées décrites à l'article 12(1) ci-dessus d'engager "une procédure de recours

69 Directive 92/43/EEC du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. JO L 206, 22.7.1992

70 C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín, ECLI:EU:C:2016:838 (Slovak Bears I)

71 Ibid, para 61.

72 Directive 2004/35/EC du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO L 143, 30.4.2004.

73 Article 12(1)(a)-(c)

auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive".

La directive établit une responsabilité objective pour les dommages ou de la menace imminente de dommages à l'environnement de certaines activités professionnelles définies à l'annexe III de la Directive DRE⁷⁴. La DRE limite les « *dommages environnementaux* » aux dommages causés aux espèces protégées, aux terres et aux eaux⁷⁵, mais la Cour a déjà établi que d'autres dommages peuvent être couverts, par exemple la pollution de l'air⁷⁶. Deuxièmement, la DRE prévoit une responsabilité pour faute ou négligence pour les dommages causés aux espèces protégées par toute autre activité professionnelle⁷⁷.

Toutefois, l'Union européenne n'a pas encore délivré un cadre juridique général garantissant un accès à la justice pour contester l'ensemble des infractions au droit de l'environnement, tel que prévu dans l'article 9(3) de la Convention d'Aarhus.

Plus de jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et la Communication de la Commission européenne en la matière:

Due à l'absence de la transposition des dispositions de la convention d'Aarhus par une directive européenne, d'importantes disparités persistent dans les différents Etats membre dans la manière dont l'accès à la justice est garanti et des défis considérables subsistent dans la plupart (si ce n'est pas tous) des Etats membres en vue d'obtenir un accès à la justice tel qu'envisagé par l'article 9(3) de la Convention d'Aarhus.

En 2017, afin de compenser les lacunes du droit de l'Union européenne, la Commission a décidé d'adopter une communication interprétative de l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. Cette communication rappelle que la récente communication de la Commission intitulée « Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats » souligne le fait que lorsque des obligations ou droits découlant du droit de l'UE sont affectés au niveau national, il faut nécessairement qu'il existe un accès aux juridictions nationales, conformément au principe de protection juridictionnelle effective prévu par les traités européens et conformément aux exigences consacrées dans l'article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne. Du fait de son caractère non-contraignant, la communication de la Commission n'a pas le même pouvoir d'harmonisation qu'une directive. Elle détient toutefois un rôle informatif important quant à l'existence des dispositions législatives européennes, dispersées mais concrètes, qui appliquent l'article 9 de la Convention d'Aarhus et d'autres dispositions interprétées par la CJUE comme garantissant un accès à la justice. C'est donc un outil utile pour assurer que la jurisprudence de la CJUE soit connue et respectée par les juridictions nationales et les autorités publiques ; et que la société civile puisse s'appuyer sur cette jurisprudence pour faire valoir ses droits relatifs à l'accès à la justice.

74 Article 3(a) DRE.

75 Tels que définis à l'article 1 DRE.

76 C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft*, ECLI:EU:C:2017:547, paras 40-44.

77 Article 3(b) DRE.

Cela est particulièrement important depuis que la CJUE a interprété certaines dispositions des directives européennes comme étant d'effet direct et garantissant un accès à la justice. Les membres du public ont dès lors la possibilité de faire valoir en justice directement les droits garantis par ces dispositions reconnues d'effet direct. C'est le cas notamment lorsqu'une disposition impose des obligations inconditionnelles et suffisamment précises aux Etats membres⁷⁸ et lorsque la directive a pour objet la protection d'un intérêt public⁷⁹.

La Cour de Justice de l'Union européenne a à travers une série d'arrêts garanti l'accès à la justice, même lorsque les directives en question ne prévoient pas de dispositions sur l'accès à la justice :

- **Droit de contester le manquement des autorités nationales d'adopter des plans:**
Dans les arrêts *Janecek* et *ClientEarth*⁸⁰, la Cour a considéré que l'article 23(1) de la directive sur la qualité de l'air, qui impose une obligation claire aux Etats membres d'établir un plan relatif à la qualité de l'air qui soit conforme avec certaines exigences spécifiquement établies, est une disposition directement applicable répondant à des intérêts publics. Les mesures en question étaient « relatives à la qualité de l'air et à celle de l'eau alimentaire, et qui visent à protéger la santé publique » et l'échec d'élaboration d'un plan conforme requis par la directive « pourrait mettre en danger la santé des personnes »⁸¹. La Cour a alors affirmé que, bien que les Etats membres disposent d'une certaine marge d'appréciation quant à la nature des mesures à adopter, « celles-ci doivent, en tout état de cause, permettre que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible »⁸². Par conséquent, les personnes physiques et morales touchées par le dépassement des valeurs limites relatives aux émissions de polluants doivent être en capacité de contester un manquement des autorités nationales d'établir un plan sur la qualité de l'air conforme aux exigences de la directive.
Ceci s'applique également dans le contexte de la législation sur l'eau. La non-adoption de la mesure requise dans ce contexte doit donc être contestable par les particuliers et les ONG.
- **Devoir d'interpréter les procédures nationales de manière conforme à l'article 9(3)AC:** Dans l'arrêt *Slovak bear I*⁸³, la CJUE se réfère spécifiquement à l'article 9(3) de la Convention d'Aarhus et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE pour la première fois et confirme que le droit de l'UE requiert que les juridictions nationales interprètent leur droit procédural de manière conforme aux objectifs de l'article 9(3) CA : « Il appartient dès lors à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, afin de permettre à une organisation de défense de l'environnement, telle que le zoskupenie, de contester devant une juridiction une décision prise à l'issue d'une procédure administrative susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement »⁸⁴

78 Affaires jointes C-165 et C-167/09 Stichting Natuur en Milieu, paras. 98-99.

79 Pour déterminer si l'objet de la directive est de protéger un intérêt public, voir C-664/15 Protect, para. 33; et C-237/07 Janecek, ECLI:EU:C:2008:447, para. 35

80 C-237/07 Janecek, et C-404/13 ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382.

81 C-237/07 Janecek, para. 38.

82 C-404/13 ClientEarth, para. 57.

83 C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie ECLI:EU:C:2011:125 (Slovak Bears I).

84 Ibid, para 51

Les ONG environnementales doivent donc être habilitées à contester les décisions des autorités publiques qu'elles considèrent comme contraires au droit de l'environnement de l'UE.

- **Obligation d'écarter toutes dispositions nationales contraires au droit de l'UE:**
Dans l'arrêt *Protect*⁸⁵, la CJUE a clarifié le fait que l'article 9(3) AC, lu « conjointement 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'environnement »⁸⁶. La Cour a par la suite affirmé que le droit à un recours effectif et à un procès équitable, garanti par l'article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE, constitue une réaffirmation du principe de la protection juridictionnelle effective⁸⁷. Cela ne signifie pas seulement que les juridictions nationales doivent interpréter, dans toute la mesure du possible, leurs règles procédurales relatives à l'accès à la justice de sorte qu'elles soient en conformité avec l'article 9(3) CA et l'article 47 de la Charte de l'UE, mais également qu'elles doivent écarter toutes les dispositions de droit national non conformes. Cela s'applique pour « toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel »⁸⁸.

85 C-664/15 *Protect*.

86 *Ibid*, para. 45.

87 C-73/16 *Puškár*, EU:C:2017:725, para. 59 et C-664/15 *Protect*, para. 87.

88 C-664/15 *Protect*, para. 56

ANNEXES

L'accès à la justice en lien avec les demandes d'accès à l'information environnementale

CJUE	ACCC conclusions	Dispositions juridiques
<p>C-204/09, Flachglas Torgau GmbH v Bundesrepublik Deutschland et C-279/12, Fish Legal and Emily Shirley v Information Commissioner and Others: Définition de "autorité publique";</p> <p>C-673/13 P, Commission v Stichting Greenpeace Nederland and PAN Europe et C-442/14, Bayer CropScience SA-NV and Stichting: Définition de information relatives aux "émissions dans l'environnement";</p> <p>C-71/14, East Sussex County Council v Information Commissioner and Others: Frais liés à la délivrance d'informations.</p>	<p>ACCC/C/2007/21 (Communauté européenne): Information environnementale et accords de financement; intérêt publique dans la divulgation;</p> <p>ACCC/C/2010/51 (Roumanie): Confidentialité des procédures, communications internes et sécurité publique.</p> <p>ACCC/C/2013/93 (Norvège): Obligation de motivation et délais raisonnables de l'appel;</p> <p>ACCC/C/2008/30 (Moldavie): Effet contraignant des décisions.</p>	<p>Directive 2003/4/EC concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 28 janvier 2003.</p>

L'accès à la justice concernant la participation du public

CJUE	ACCC conclusions	Dispositions juridiques
C-75/08 Mellor: Contester l'absence d'une EIE;	ACCC/C/2010/50 (République Tchèque) et ACCC/C/2011/58 (Bulgarie): Contester une décision d'examen préalable et le permis en découlant.	Directive 2014/52/EU, EIE, sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, du 16 avril 2014;
C-115/09 Trianel, C-137/14 European Commission v Germany, C-72/12 Gemeinde Altrip, et C-570/13 Gruber: Limitation des critères de recevabilité et de l'étendue des moyens pour contester les actes pris sous la directive EIE;	ACCC/C/2013/91 (Royaume-Uni): Identifier le public concerné par une activité;	Directive 2010/75/EU, IED, relative aux émissions industrielles, du 24 novembre 2010 ;
C-128/09 Boxus and others: Décisions d'autorisations prises à la suite d'une EIE adoptée par acte législatif;	ACCC/C/2008/31 (Allemagne): Etendue des moyens juridiques;	Directive 2012/18/EU, Seveso III, du 4 juillet 2012; Directive 92/43/EEC, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992;
C-72/95 Kraaijeveld et C-416/10 Križan and Others: Intensité du contrôle de légalité sous la Directive EIE.	ACCC/C/2005/11 (Belgique): Test général de la recevabilité;	Directive 2000/60/EC, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, du 23 octobre 2000; Directive 2008/98/EC, relative aux déchets, du 19 novembre 2008;
C-243/15 Lesoochranárske zospkupenie VLK (Slovak Bears II): Critères de recevabilité et étendue des moyens pour contester les actes pris sous la directive Habitat.	ACCC/C/2013/81 (Suède): Recevabilité dans les systèmes juridiques basés sur l'existence d'un "intérêt suffisant";	Directive 2001/42/EC, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, du 27 juin 2001;
C-127/02 Waddenzee: Intensité du contrôle de légalité sous la Directive Habitat;	ACCC/C/2010/48 (Autriche) et ACCC/C/2010/50 (République Tchèque): Recevabilité dans les systèmes juridiques basés sur les droits.	Directive 2003/35/EC, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, du 26 mai 2003;
C-664/15 Protect: Contester les permis en vertu de la Directive cadre sur l'eau;	ACCC/C/2012/76 (Bulgarie): Participation préalable du public et absence de conditions préalables;	Directive 2009/147/EC, concernant la conservation des oiseaux sauvages, du 30 novembre 2009.
C-263/08 Djurgarden: Participation préalable du public, absence de conditions préalables et critère de la recevabilité pour les ONGs.	ACCC/C/2009/43 (Arménie): Condition de recevabilité des ONGs.	

Accès à la justice en lien avec les actes et omissions des autorités
publiques et personnes privées

CJUE	ACCC conclusions	Dispositions juridiques
C-237/07 Janecek et C-404/13 ClientEarth : Plans en vertu la Directive sur la qualité de l'air;	ACCC/2005/11 (Belgique): Définition des actes contestables et condition de recevabilité de l'action;	Directive 2004/35/EC sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (ELD), du 21 avril 2004;
C-165 to C-167/09 Stichting Natuur en Milieu: Programmes en vertu de la Directive sur les émissions nationales de polluants atmosphériques;	ACCC/C/2011/58 (Bulgarie): contester les plans et programmes;	Directive 2000/60/EC, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, du 23 octobre 2000;
C-529/15 Folk et C-129/16 Túrkevei Tejtermelő Kft: Dommages environnementaux en vertu de la Directive sur la responsabilité environnementale	ACCC/C/2011/63 (Autriche) et ACCC/C/2013/85 & 86 (Royaume-Uni): Définition de "droit national relatif à l'environnement"	Directive 2008/50/EC, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, du 21 mai 2008;
C-41/11 Inter-Environnement Wallonie: Evaluations en vertu de la Directive EIE.	ACCC/C/2006/18 (Danemark): Droit européen en tant que droit national relatif à l'environnement;	Directive 2016/2284/EU, concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, du 31 décembre 2016;
C-664/15 Protect: Permis en vertu de la Directive sur l'eau, et conditions de recevabilité.	ACCC/C/2008/33 (Royaume- Uni): étendue et intensité du contrôle de légalité;	Directive 92/43/EEC, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du 21 mai 1992;
C-240/09 Lesoochranárske zospupenie, (Slovak Bears): Condition de recevabilité;	ACCC/C/2008/31 (Allemagne): recevabilité dans les systèmes basés sur les droits;	Directive 2001/42/EC, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, du 27 juin 2001;
C-243/15 Lesoochranárske zospupenie, (Slovak Bears II): Condition de recevabilité.	ACCC/C/2013/81 (Suède): recevabilité dans les systèmes basés sur les intérêts.	

Exigences générales pour toutes les procédures de recours

CJUE	ACCC Conclusions
C-201/02 Wells: Réparations en cas d'acte illégal (EIE)	ACCC/C/2012/76 (Bulgarie): Mesures provisoires
C-41/11, Inter-Environnement Wallonie and Terre wallonne : Réparations en cas d'acte illégal (SEA)	ACCC/C/2008/24 (Espagne), ACCC/C/2012/69 (Roumanie) et ACCC/C/2013/81 (Suède): Délai raisonnable des procédures judiciaires
C-399/14 Grüne Liga Sachsen and Others: Réparations en cas d'acte illégal (Habitats)	ACCC/C/2011/57 (Danemark): Evaluation objective des coûts
C-420/11 Leth: Responsabilité étatique	ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni) et ACCC/C/2014/111 (Belgique): Limites aux pouvoirs discrétionnaires des tribunaux en matière d'allocation des coûts de la procédure
C-416/10 Križan and Others: Mesures provisoires	ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni): Contribution de la partie défenderesse aux coûts
C-348/15 Stadt Wiener Neustadt : Effectivité et équivalence	ACCC/C/2004/06 (Kazakhstan): Procédures judiciaires équitables
C-379/15 Association France Nature Environnement : Maintien d'actes irréguliers en vigueur pour éviter tout préjudice supplémentaire	ACCC/C/2009/36 (Espagne): Aide juridictionnelle
Case C-470/16 North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy: Effect indirect de l'article 9(4)	
C-260/11 Edwards and Pallikaropoulos: Article 47 CDFUE et recours effectif	
C-427/07 Commission v Ireland et C-530/11 Commission v UK: Limites aux pouvoirs discrétionnaires des tribunaux concernant les coûts	
C-276/01, Steffensen: Procédures judiciaires équitables	
C-279/09 DEB : Aide juridictionnelle	

Accès à la justice en lien avec les décisions des institutions européennes

CJUE	ACCC conclusions	Dispositions juridiques
<p>T-33/16, <i>TestBioTech v Commission</i>: Définition de “<i>droit de l’environnement</i>”;</p> <p>T-12/17, <i>Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung v European Commission and T-529/09, In ‘t Veld v Council</i>: Actes à portée individuelle;</p> <p>T-177/13, <i>TestBioTech and Others v Commission</i>: Conséquences de la procédure de réexamen interne;</p> <p>Affaires jointes <u>C-401/12 P</u> à <u>C-403/12 P</u>, <i>Council and Others v Vereniging Milieudéfensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht</i>, et affaires jointes <u>C-404/12 P</u> et <u>C-405/12 P</u>, <i>Council and Commission v Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe</i>: Conformité du Règlement Aarhus avec la Convention Aarhus;</p> <p>C-583/11P, <i>Inuit Tapiriit Kanatami v Parliament and Council</i> et T-262/10, <i>Microban International and Microban (Europe) v Commission</i>: Définition of “<i>actes réglementaires</i>”, “<i>mesures d’exécution</i>” et “<i>directement concerné</i>”;</p> <p>C-274/12, <i>Telefonica SA v Commission</i> et C-456/13P <i>T&L Sugars Ltd, Sidul Acucares, Unipessoal Lda v Commission</i>: Complément sur les “<i>mesures d’exécution</i>”;</p> <p>C-25/62, <i>Plaumann v Commission</i>:</p>	<p>ACCC/C/2008/32, <i>Parties I et II (Union européenne)</i>: Non-conformité de l'UE avec la Convention d'Aarhus;</p> <p>ACCC/C/2005/11 (Belgique): Application de la Convention au pouvoir judiciaire.</p>	<p>Règlement (CE) No 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L264/13;</p> <p>Décision (UE) 2018/881 du Conseil du 18 juin 2018 invitant la Commission à soumettre une étude sur les moyens dont dispose l'Union pour répondre aux conclusions du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus dans l'affaire ACCC/C/2008/32 et, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l'étude, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) no 1367/2006, JO L155/6.</p>

<p>Définition de “<i>individuellement concerné</i>”;</p> <p>T-219/95 R, Marie-Thérèse Danielsson and Others v Commission, C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores v Council; T-177/01, Jégo-Quéré v Commission ; C-321/95 P, Greenpeace and Others v Commission et T-236/04, EEB and Stichting Natuur en Milieu v Commission :</p> <p>Application du critère “<i>individuellement concerné</i>” aux ONGs;</p> <p>T-600/15, PAN Europe and Others v Commission: Application du critère “<i>directement concerné</i>” aux ONGs;</p> <p>C-416/17, European Commission v French Republic: Obligation de poser une question préjudicielle sous l'article 267 TFUE.</p>		
---	--	--

3 Accès à la Justice et procédures nationales⁸⁹

3.1 Accès à la justice et droit d'accès aux informations environnementales

L'accès à l'information relative à l'environnement est défini très largement (art L. 124-2 du code de l'environnement) et concerne toutes les informations relatives à l'état de l'environnement et les activités susceptibles d'y porter atteinte, quelle qu'en soit leur forme et leur support : visuel, écrit, et sonore⁹⁰. Les dispositions du code de l'environnement créent un régime spécifique au régime général de l'accès aux documents administratifs, règlementé dans le Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA).

3.1.1 Quels recours pour contester d'une décision de refus d'accès à l'information?

Le recours devant la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)

Le recours devant cette autorité administrative indépendante est ouvert à la personne à l'origine de la demande, permet de clarifier le statut de l'information demandée afin d'apprécier sa communicabilité au regard des restrictions spécifiées dans le code de l'environnement (art L124-4 et L124-5) et dans le Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA).

Pour plus de détails sur les délais et modes de saisine de la CADA : [cliquer ici](#)

Le recours contentieux en annulation : le Recours pour Excès de Pouvoir

Ce recours peut se faire devant les juridictions administratives et permet d'annuler la décision explicite ou implicite de refus sur le fondement de son illégalité. Cette action contentieuse est possible en cas de confirmation de refus de communication.

NB : Le recours devant la CADA est un préalable obligatoire au REP.

Les recours gracieux et hiérarchiques

Ces recours sont des réclamations adressées respectivement soit à l'administration ayant pris la décision contestée, soit à l'autorité à laquelle cette dernière est subordonnée. Ces recours ne sont pas des préalables obligatoires aux recours contentieux, ils visent le réexamen de la décision afin de résoudre le différend à l'amiable.

Quelle mesure d'urgence possible ?

Le référé-suspension est théoriquement possible après avoir déposé une requête en annulation si les conditions suivantes sont réunies : urgence et doutes sérieux d'illégalité de la décision de refus d'accès à l'information. Mais une ordonnance de référé étant censé constituer une mesure provisoire, il est rarement appliqué dans le domaine de l'accès à l'information environnementale puisque la diffusion d'une information est irréversible.

⁸⁹ La jurisprudence de droit français est disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>

⁹⁰ Article L300-2 du Code des relations entre le public et l'administration

3.1.2 Quelles conditions pour la recevabilité de l'action?

Devant la CADA :

C'est la personne physique ou morale à l'origine de la demande d'information qui peut saisir la CADA sans plus de formalité en terme de recevabilité.

La demande doit être écrite et explicite. Toutefois, préciser la nature de l'information demandée est suffisant, il n'est pas nécessaire de spécifier un document qui la contiendrait (CADA, avis, 24 novembre 2005, n°20054619).

Le délai de saisine de la CADA est de 2 mois à compter du refus explicite de communication, ou à l'issu d'un silence de 1 mois valant refus implicite de communication.

Devant le Tribunal Administratif :

Conditions relatives au requérant :

- Capacité juridique :

Etre doté d'une personnalité juridique et être en mesure d'en exercer les droits. Notez que même les ONG non agréées sont dotées de la capacité juridique⁹¹. Toutefois, une personne morale ne peut acquérir des droits et les exercer que dans le cadre de son objet défini dans ces statuts.

- Intérêt à agir :

Pour les personnes physiques, cela signifie que l'intérêt pour ester en justice doit être direct et personnel. Ici, seule la personne s'étant vue refuser l'accès à une information dispose d'un intérêt à agir contre ce refus.

Pour les personnes morales telles les ONG, l'intérêt à agir est étendu aux causes dites « d'intérêt public ». Ainsi, les ONGs environnementales agréées⁹² disposent d'une présomption d'intérêt en matière environnementale (Article L 142-1 al. 2 du code de l'environnement). Ce n'est pas le cas des ONGs non agréées pour lesquelles il revient au juge d'évaluer l'intérêt à agir au regard de l'objet social de l'ONG ainsi que son étendue territoriale⁹³.

Conditions procédurales :

La saisine de la CADA a pour effet de provoquer une seconde décision administrative de confirmation du refus de communiquer.

Le délai pour contester cette décision est de 2 mois à compter de l'adoption de la décision de confirmation du refus de communication.

Cette confirmation peut être explicite (rendue après réception de l'avis de la CADA), ou implicite deux mois après la saisine de la CADA⁹⁴ (que la CADA ait rendu ou non son avis). Notez qu'entre le recours devant la CADA puis le recours contentieux, obtenir une décision de justice concernant l'accès à l'information prend environ 1an, ce qui pose un réel problème de compatibilité avec la gestion des conséquences environnementales. Afin d'accélérer la procédure il est néanmoins conseillé de saisir le juge sans attendre l'avis tardif de la CADA. En effet la CADA étant surchargée, elle peine à rendre son avis dans le mois prévu par le code de l'environnement, ce

⁹¹ CE, 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance, Rec. P.462.

⁹² au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement

⁹³ CE, 17 mars 2014, association des consommateurs de la Fontalière

⁹⁴ Article R343-5 du code des relations entre le public et l'administration

qui a pour effet de retarder le lancement de la procédure contentieuse. Nul besoin d'attendre l'avis de la CADA pour engager un recours contentieux.

3.1.3 Quel contrôle de légalité par le juge?

Au cours du recours pour excès de pouvoir, le juge administratif réalise un contrôle dit « *normal* » de la légalité de la décision contestée. Cela correspond à un contrôle strict puisque le juge administratif conclut alors en l'illégalité de la décision à la moindre erreur : l'administration n'a ici aucun pouvoir discrétionnaire.

Le juge réalise ce contrôle de légalité en s'appuyant notamment sur les articles L124-4 et L 124-5 du code de l'environnement - qui énumèrent les raisons pouvant justifier un refus - et sur l'article L 124-6 du même code - qui impose de motiver la décision de refus. Aussi, contrairement au droit commun de l'accès aux documents administratif, l'accès aux « documents préparatoires » ne peut pas être refusé en matière d'environnement, dès lors que ces documents sont achevés, et quand bien même l'acte qu'ils préparent n'est pas encore adopté (CADA, avis, 16 mars 2006, Préfet du Lot, n°20060930).

3.1.4 Quelle issue attendre de la procédure?

Les effets du recours préalable à la CADA sont assez effectifs quand la CADA rend son avis dans un délai raisonnable. Un avis confirmant la communicabilité de l'information a le plus souvent pour effet la transmission par l'autorité administrative de l'information sollicitée. Le problème actuel de très grande surcharge de la CADA rend très difficile le respect du délai réglementaire de réponse d'un mois⁹⁵. Le rapport 2017 d'activité de la CADA fait état d'un délai moyen de traitement des demandes de 3 mois, ce qui pose au-delà du problème juridique, un problème de compréhension des délais de recours contentieux.

Lorsqu'à l'issue d'un recours contentieux le juge statue sur l'illégalité de la décision de refus (de diffuser une information), celle-ci est annulée et l'administration doit alors diffuser l'information demandée. Si elle ne le fait pas, le juge peut utiliser son pouvoir d'injonction pour l'y contraindre (article L911-1 du code de justice administrative). Le requérant se verra également remboursé les frais engagés dans la procédure.

3.1.5 Quels coûts?

Le coût d'accès à la CADA est très limité puisqu'une saisine par courriel est par exemple possible. Concernant les juridictions administratives, bien que les juridictions de premier ressort soient gratuites, il existe tout de même un risque financier important. En effet certaines juridictions font peser en cas de rejet la charge financière du remboursement des frais exposés par la partie intervenante bénéficiaire de l'autorisation contestée (de l'ordre de plusieurs milliers d'euros), ce qui peut constituer un frein à l'action. Dans le même sens l'avocat spécialement habilité devant ces juridictions est obligatoire en appel et en cassation, entraînant des coûts importants qui ne sont que partiellement remboursés en cas de victoire.

⁹⁵ Article R343-3 du code des relations entre le public et l'administration

3.2 Accès à la justice et participation du public

L'exercice du droit de participation du public en matière environnementale est étroitement lié à la transposition en droit français des directives européennes EIE⁹⁶, EES⁹⁷, et Habitats⁹⁸ telles qu'interprétées par la Cour de Justice de l'UE. La jurisprudence de la CJUE, notamment à travers les plus récents arrêts C-243-15 Slovak Bears II⁹⁹ ; C-664/15 Protect Natur¹⁰⁰ ; et C-41/11 Inter-Environment Wallonie ASBL¹⁰¹, interprète ainsi les directives à la lumière des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice et en particulier de son article 9(2). Ainsi, ces directives imposent aux projets, plans et programmes listés¹⁰², la réalisation systématique d'évaluations environnementales ainsi que la consultation du public. Les projets non-listés font l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer la nécessité d'une telle évaluation.

3.2.1 Quelles sont les procédures existantes de participation du public ?

- En amont de la prise de décision publique, de sorte que le débat puisse se nouer avec les grandes orientations sur les différentes options du projet, plan ou programme pouvant affecter de manière significative la protection de l'environnement, soumis à évaluation d'incidences:

Le débat public:

Instauré par la loi Barnier de 1995, le débat public dure entre 4 à 6 mois et est organisé par un organe administratif indépendant, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). En fonction du type de projet concerné, la saisine de la CNDP est obligatoire ou facultative¹⁰³. La CNDP est par exemple saisie obligatoirement pour les grands projets d'infrastructures de transport (autoroutes, aéroports, ports, lignes électriques, gazoducs, oléoducs, etc), en fonction de seuils de taille ou de coût de projet.

La procédure de consultation préalable¹⁰⁴:

La procédure de consultation préalable est une procédure alternative et facultative s'étalant de 2 semaines à 3 mois et pouvant être organisée à l'initiative de la CNDP, du pétitionnaire ou de l'autorité compétente pour le projet en question. Il existe également un droit d'initiative (art L. 121-19 du code de l'environnement) permettant aux citoyens, aux autorités locales ainsi qu'aux ONG agréées de demander au préfet d'imposer une consultation préalable. Il est possible d'introduire cette procédure dès lors que la CNDP n'organise pas de débat public pour une décision publique faisant l'objet d'une évaluation environnementale. La mise en œuvre pratique de cette dernière procédure se heurte à la connaissance préalable d'un projet.

⁹⁶ Directive 2014/52/UE relative à l'évaluation sur l'environnement des incidences de certains projets

⁹⁷ Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation stratégique environnementale des incidences de certains plans et programmes

⁹⁸ Directive 92/43/CEE appelée Directive Habitats Faune Flore

⁹⁹ C-243-15 Lesoochránárske zoskupenie VLK, ECLI:EU:C:2016:838

¹⁰⁰ C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987

¹⁰¹ C-41/11 Inter-Environment Wallonie ASBL, ECLI:EU:C:2012:103

¹⁰² Voir le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement pour les projets et l'article R. 122-17 du code de l'environnement pour les plans et programmes.

¹⁰³ Voir article R. 121-2 et L 121-8 du code de l'environnement.

¹⁰⁴ Développée par la pratique, cette procédure a été consacrée par la loi Grenelle II

Un « garant de concertation préalable » indépendant, issu de la liste nationale des garants, est nommé et suivra le dossier jusqu'à l'enquête publique. Il a pour rôle de s'assurer que le public dispose des informations pertinentes et de garantir sa participation effective à la concertation, notamment à travers la formulation d'observations et propositions, tout au long de la procédure.

- A posteriori de la réalisation des évaluations environnementales imposées par les directives EIE, EES et Habitats :

L'enquête publique¹⁰⁵ :

Elle dure minimum 30 jours et est conduite par un commissaire enquêteur indépendant et impartial qui s'assure que le public a reçu une information suffisante à la fois concernant les modalités de sa consultation, et le contenu du dossier et qu'il est ainsi en capacité de participer au processus décisionnel. Depuis 2010, l'article L.123-2 du code de l'environnement prévoit que les projets soumis à évaluation environnementale (sauf exceptions listées) fassent l'objet d'une enquête publique. La consultation se fait sur la base d'un dossier contenant l'évaluation d'incidences et l'avis rendu par l'autorité environnementale. Si un débat public a eu lieu antérieurement, le commissaire enquêteur dispose également du compte-rendu et du bilan de la CNDP. A l'issue de la procédure, le commissaire enquêteur produit un rapport d'enquête et son avis (qui n'est pas la synthèse des avis du public mais son avis propre).

Cette procédure est dans les faits peu productive de démocratie environnementale car elle intervient trop en aval du processus et n'influe éventuellement que sur certaines modalités techniques de réalisation d'un projet. Elle se heurte également à un déficit de formation des commissaires enquêteurs notamment en terme d'animation de réunions publiques.

La consultation par voie électronique :

Elle peut être organisée pour les décisions publiques faisant l'objet d'une évaluation environnementale mais pour lesquelles la tenue d'une enquête publique n'est pas obligatoire. D'une durée de 30 jours, cette consultation dématérialisée ne permet pas l'intervention d'un commissaire enquêteur mais s'appuie sur les mêmes documents que l'enquête publique. Le code de l'environnement contient en réalité plusieurs types de procédures de ce type, ne prévoyant pas systématiquement la mise en ligne des contributions ou la publication d'un bilan de consultation à l'issue de la procédure. L'accès à l'information concernant ce type de consultation est également problématique en l'absence d'un site internet dédié (en dehors de celui existant pour les actes réglementaires relevant du ministère en charge de l'environnement)¹⁰⁶.

3.2.2 Quels recours pour contester la violation du droit de participation?

La violation du droit de participation ne peut que difficilement être contestée en justice. C'est seulement à l'occasion d'une action en justice contre la décision administrative finale approuvant ou rejetant le projet qu'il est possible de faire valoir une violation des procédures de participation du public. Cette contestation se fait devant les juridictions administratives, à l'occasion d'un contentieux administratif. Les décisions dites « Déclaration d'utilité publique » doivent être portées directement devant le Conseil d'Etat.

¹⁰⁵ Voir article L. 123-1 du code de l'environnement.

¹⁰⁶ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/>

Quelle mesure d'urgence possible ?

Le **référé-suspension**, qui suspend temporairement l'exécution de la décision finale le temps de l'action en justice (le recours au fond n'étant pas suspensif), est possible en cas d'urgence et de doute sérieux sur la légalité de la décision. A noter que si le commissaire enquêteur avait conclu défavorablement au projet (on notera qu'un avis favorable sous réserve équivaut pour le juge à un avis défavorable si les réserves ne sont pas levées dans la décision administrative finale) suite à la procédure d'enquête publique, ou lorsqu'il n'y a pas eu d'enquête publique, la condition d'urgence n'est pas exigée (article L.123-16 du code de l'environnement).

3.2.3 Quelles conditions pour la recevabilité de l'action?

Conditions relatives au requérant :

- Capacité juridique :

Etre doté d'une personnalité juridique et être en mesure d'en exercer les droits. Notez que même les ONG non agréées sont dotées de la capacité juridique¹⁰⁷. Toutefois, une personne morale ne peut acquérir des droits et les exercer que dans le cadre de son objet défini dans ces statuts.

- Intérêt à agir :

Pour les personnes physiques, l'intérêt à agir découle de ce que la décision fait grief au requérant, c'est-à-dire qu'un de ses droits est lésé ou à tout le moins que la décision porte atteinte à un de ses intérêts légitime¹⁰⁸.

Pour les personnes morales telles les ONG, l'intérêt à agir est étendue aux causes dites « d'intérêt public ». Ainsi, les ONGs environnementales agréées (au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement) bénéficient d'une présomption d'intérêt en matière environnementale (Article L 142-1 al. 2 du code de l'environnement). Ce n'est pas le cas des ONGs non agréées pour lesquelles il revient au juge d'évaluer l'intérêt à agir au regard de l'atteinte à son objet social ainsi que son étendue territoriale (voir CE, 17 mars 2014, association des consommateurs de la Fontaulière).

Conditions procédurales:

- Forme :

La saisine se fait par écrit (simple lettre) comportant des moyens de droit et une demande claire. Le juge administratif est assez libéral ici et acceptera de requalifier juridiquement une demande afin de la traiter.

- Délai :

Le délai de droit commun est de 2 mois à compter de la publication de la décision administrative (d'approbation ou de refus du projet) contestée. Des délais plus longs (4 mois) existent dans certains domaines concernés par le plein contentieux, comme l'eau et l'industrie.

¹⁰⁷ CE, 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance, Rec. P.462.

¹⁰⁸ CE, 10 déc. 1997, Sté Norminter Gascogne Pyrénées et Commune de Pia, requêtes numéros 158064 et 158192, Rec., T., p. 1012

3.2.4 Quel contrôle de légalité par le juge?

Le juge administratif réalise un contrôle de légalité relativement souple. Depuis la jurisprudence Danthony du Conseil d'Etat¹⁰⁹, seules les irrégularités de forme susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise peuvent entacher d'illégalité la décision (d'autorisation du projet). Ainsi, le juge refuse d'annuler systématiquement les décisions publiques présentant une violation des procédures de participation du public.

Notez que le droit de participation n'est pas respecté lorsque la participation est indirecte par l'intermédiaire d'un organe représentatif¹¹⁰.

Il est également important de noter que, en vertu de la jurisprudence de la CJUE¹¹¹ l'acte par lequel l'autorité décide de dispenser un projet d'évaluation environnementale est contestable, ce qui présente un intérêt certain puisque la soumission à l'évaluation environnementale conditionne le caractère obligatoire ou non de la consultation du public. Dans ses arrêts *Commission européenne c/ Allemagne*¹¹² et *Altrip*¹¹³, la CJUE rend également possible la contestation d'une évaluation environnementale viciée, à moins que « l'instance juridictionnelle ou l'organe visé ...sont en mesure de considérer [...] que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par ce demandeur »¹¹⁴. Cette interprétation s'étend à l'article 6 de la Directive Habitats d'après l'arrêt *Slovak Bears II*¹¹⁵ ainsi qu'à l'article 15(1) de la Directive Responsabilité Environnementale. L'arrêt *Commission européenne c/ Allemagne* de la CJUE élargit également la nature des moyens recevables en rejetant la limite selon laquelle seuls les moyens soulevés lors des procédures administratives, notamment lors de la consultation publique, préalables sont recevables¹¹⁶. Aussi, dans *Boxus*¹¹⁷ la Cour rend possible la contestation d'une décision finale d'autorisation ratifiée par un acte législatif. La position du Conseil d'Etat¹¹⁸ semble offrir des conditions de recours plus limitées dans la mesure où celles-ci sont limitées à la décision finale d'autorisation du projet.

Concernant le débat public, seule la décision d'organiser ou non un tel débat peut être contestée devant le juge administratif, mais pas les modalités d'organisation de ce débat¹¹⁹.

3.2.5 Quelle issue attendre de la procédure?

¹⁰⁹ CE, 23 décembre 2011, Danthony.

¹¹⁰ CC, 23 mai 2014, n°2014-396 QPC – France Hydro Electricité

¹¹¹ CJUE, arrêt Gruber, 6 avril 2015, C-570/13, point 44 ; CJUE, arrêt *Commission européenne c/ Allemagne*, 15 octobre 2015, C-137/14 et CJUE, arrêt Mellor, 30 avril 2009, C-75/08.

¹¹² C-137/14, *Commission européenne c/ Allemagne*, 15 octobre 2015, para 48-60.

¹¹³ C-72/12 *Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712

¹¹⁴ *Ibid*, para 60.

¹¹⁵ C-243/15 *Lesoochránárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838, para. 61

¹¹⁶ C-137/14, *Commission européenne c/ Allemagne* 79-80.

¹¹⁷ C-128/09 *Boxus and others*, ECLI:EU:C:2011:667 to C-131/09, *Daras*, ECLI:EU:C:2009:328, C-134/09 *A.R.A.Ch. and Page*, ECLI:EU:C:2009:328 and C-135/09, *A.R.A.Ch., L'Hoir and Dartois*, ECLI:EU:C:2009:328

¹¹⁸ CE, avis, 6 avril 2016, n°395916

¹¹⁹ CE, ass., 25 avril 2004, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes*, n°254775 ; CE, 14 juin 2002, *Association pour garantir l'intégrité rurale restante*, n°215154.

La violation du droit de participation pouvant entacher d'illégalité un acte, elle peut dès lors entraîner son annulation. Des procédures de régularisation rapide ont été introduites afin de permettre au juge de participer à la régularisation administrative de la situation¹²⁰.

3.2.6 Quel coût?

Bien que les juridictions administratives de premier ressort soient gratuites, il existe tout de même un risque financier important. En effet certaines juridictions font peser en cas de rejet la charge financière du remboursement des frais exposés par la partie intervenante bénéficiaire de l'autorisation contestée (de l'ordre de plusieurs milliers d'euros), ce qui peut constituer un frein à l'action. Dans le même sens l'avocat spécialement habilité devant ces juridictions est obligatoire en appel et en cassation, entraînant des coûts importants qui ne sont que partiellement remboursés en cas de victoire.

¹²⁰ Article L181-18 du code de l'environnement.

3.3 Accès à la justice pour contester la légalité des actes des autorités publiques

L'article 9(3) de la Convention d'Aarhus prévoit que les membres du public « *puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.* » L'article 9(3) de la Convention a fait l'objet de questions préjudicielles portées devant la CJEU, notamment dans l'arrêt *Slovak Bear I*¹²¹ dans lequel la Cour a statué qu' « *il appartient à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9(3).* ». Par ailleurs, le comité d'examen des dispositions de la Convention d'Aarhus interprète cet article de sorte qu'il garantit un accès à la justice le plus large possible (voir partie 2.1). Contrairement aux sections précédentes, il s'agit ici des actes et omissions des autorités publiques autres que celles adoptées en matière d'accès aux documents et celles soumises à la participation du public.

3.3.1 Quelles sont les procédures existantes?

Le Recours pour Excès de Pouvoir (REP) :

Ce recours vise l'annulation d'une décision administrative fondée sur son illégalité.

Le Recours de Plein Contentieux (RPC) :

Il a une portée plus large que le REP puisqu'il peut permettre de faire annuler mais également de faire réformer une décision lorsqu'elle est empreinte d'illégalité.

La Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)

Elle est définie à l'article 61-1 de la Constitution et permet de mettre en question la constitutionnalité d'un acte.

3.3.2 Quelles conditions pour la recevabilité de l'action?

Pour les recours contentieux :

Conditions relatives au requérant :

- Capacité juridique :

Etre doté d'une personnalité juridique et être en mesure d'en exercer les droits. Notez que même les ONG non agréées sont dotées de la capacité juridique¹²². Toutefois, une personne morale ne peut acquérir des droits et les exercer que dans le cadre de son objet défini dans ces statuts.

- Intérêt à agir :

¹²¹ C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125 (Slovak Bears I)

¹²² CE, 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance, Rec. P.462.

Pour les personnes physiques, l'intérêt à agir découle de ce que la décision fait grief au requérant, c'est-à-dire qu'un de ses droits est lésé ou à tout le moins que la décision porte atteinte à un de ses intérêt légitime¹²³.

Pour les personnes morales telles les ONG, l'intérêt à agir est étendue aux causes dites « d'intérêt public ». Ainsi, les ONGs environnementales agréées (au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement) **bénéficient d'une présomption d'intérêt** en matière environnementale (Article L 142-1 al. 2 du code de l'environnement). Ce n'est pas le cas des ONGs non agréées pour lesquelles il revient au juge d'évaluer l'intérêt à agir au regard de l'objet social de l'ONG ainsi que son étendue territoriale (voir CE, 17 mars 2014, association des consommateurs de la Fontaulière).

Aussi, il n'y a intérêt à agir que lorsque le motif est **né et actuel**.

Conditions procédurales :

- o Forme :

La saisine se fait par écrit (simple lettre) comportant des moyens de droit et une demande claire.

- o Délai :

De manière générale, le délai est de 2 mois à compter de la publication de l'acte, ce qui est souvent trop court pour déceler les conséquences environnementales d'un acte. Certains actes spécifiques obéissent donc à un délai allongé (4 mois pour contester la délivrance d'un permis d'exploiter une installation industrielle par exemple), mais la tendance est à leur réduction. De plus, obtenir une décision de justice prend en moyenne entre 18 et plus de 24 mois, ce qui pose un réel problème de compatibilité avec la gestion des conséquences environnementales de la décision contestée.

Pour la QPC:

Il n'est possible de poser une QPC uniquement à l'occasion d'un procès en cours et seules les parties au procès ont intérêt à l'introduire. Un tiers à l'action peut néanmoins présenter des observations à l'occasion d'une QPC s'il démontre un intérêt à agir¹²⁴.

3.3.3 Pour quels types d'actes et au regard de quels fondements juridiques ces procédures sont-elles possibles?

Concernant les recours contentieux :

Le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux sont possibles pour tous les **actes juridiquement contraignants** pris par une administration publique ou une personne privée en charge d'une mission de service public, ainsi que les omissions, **à la condition qu'ils fassent grief**¹²⁵.

¹²³ CE, 10 déc. 1997, Sté Norminter Gascogne Pyrénées et Commune de Pia, requêtes numéros 158064 et 158192, Rec., T., p. 1012

¹²⁴ Recevabilité d'une ONG nationale agréée dans un contentieux concernant les règles de l'agrément : CE, 25 septembre 2013, SFDE, n°352660

¹²⁵ CE, 10 déc. 1997, Sté Norminter Gascogne Pyrénées et Commune de Pia, requêtes numéros 158064 et 158192, Rec., T., p. 1012

Concernant la QPC :

La QPC doit porter sur une « **disposition législative** » **qui porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit**. Le terme « disposition législative » est entendu de manière assez large et inclut par exemple les lois de transposition des directives. **La Charte de l'environnement ayant valeur constitutionnelle**, il est possible de contester la constitutionnalité des dispositions législatives au regard des principes du droit environnemental qu'elle garantit.

A titre d'exemple, nous pouvons citer la décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012 – Union Départementale pour la sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres – portant sur les dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et sur le principe de participation du public. A l'issue de cette QPC, le Conseil Constitutionnel a statué en l'inconstitutionnalité du 4° de l'article L.411-2 du code de l'environnement. En effet, les dispositions contestées n'assurent pas la mise en œuvre du principe de participation du public lorsqu'elles renvoient à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les dérogations aux interdictions précisées par l'article L.411-1 du code de l'environnement.

En matière de participation du public, nous pouvons citer la décision n°2012-282 QPC du 23 novembre 2012 – Associations France Nature Environnement et autres – portant sur la soumission aux procédures participatives des autorisations d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité. A l'issue de cette QPC, le Conseil Constitutionnel a statué en l'inconstitutionnalité de l'article L120-1 du code de l'environnement qui limitait l'application du principe constitutionnel de participation aux seules décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.

3.3.4 Quel contrôle de légalité du juge administratif ?

Une décision administrative peut être contestée tant sur sa forme (questions procédurales) que sur son fond.

Concernant la forme, le juge administratif réalise un contrôle de légalité relativement souple. Depuis la jurisprudence Danthony du Conseil d'Etat¹²⁶, seules les irrégularités de forme susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise peuvent entacher d'illégalité la décision prise.

Concernant la forme, le juge exerce un contrôle de conformité avec les dispositions du code de l'environnement.

En fonction du type d'acte contesté, le contrôle du juge administratif est plus ou moins strict. Certains actes feront ainsi l'objet d'un contrôle dit « normal » qui est un contrôle strict puisque la moindre erreur engendre l'annulation de la décision, d'autres actes feront l'objet d'un contrôle dit « minimum » lors duquel seules les erreurs graves entraînent une annulation. Enfin, les actes tel que les « Déclarations d'utilité publique » par exemple feront l'objet d'un contrôle dit « maximum » ou « proportionnel » qui correspond à une analyse d'opportunité¹²⁷.

126 CE, 23 décembre 2011, Danthony.

127 CE, 15 avril 2016, Fédération nationale des associations des usagers des transports : annulation de la DUP de la LGV Poitiers-Limoges

3.3.5 Quelle issue attendre de la procédure?

Pour les recours contentieux :

Dans le cas du recours pour excès de pouvoir et du recours de plein contentieux, le juge administratif a le pouvoir d'annuler la décision avec un **effet rétroactif**. Lorsque les conséquences d'une annulation rétroactive seraient manifestement excessives, le juge peut exceptionnellement moduler dans le temps les effets de l'annulation qu'il prononce¹²⁸.

Dans le cas du recours de plein contentieux, le juge administratif a également le pouvoir de modifier la décision administrative, voir dans certaines conditions particulières de condamner l'administration à des dommages et intérêts.

Depuis le 1er mars 2017, en matière d'autorisation environnementale, le juge administratif a également la possibilité de limiter les effets d'une annulation à une phase seulement de la procédure d'autorisation afin de faciliter la régularisation de la décision. Il a dans ce cadre également la possibilité de surseoir à statuer sur le fond en attente de la régularisation administrative¹²⁹.

Un contentieux administratif aura donc pour effet d'améliorer la décision, ou de l'annuler totalement.

Pour la QPC :

A l'issue d'une QPC, les dispositions jugées inconstitutionnelles sont abrogées et il revient au Conseil Constitutionnel de déterminer « les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produit sont susceptibles d'être remis en cause »¹³⁰ en vue d'éviter un vide juridique ou un effet manifestement excessif de l'abrogation, tout en respectant au maximum le principe de l'« effet utile » de la déclaration d'inconstitutionnalité pour le justiciable ayant posé la QPC¹³¹.

Dans notre exemple précédent (décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012), le Conseil Constitutionnel a par exemple estimé que les effets de cette inconstitutionnalité ne s'appliqueraient qu'à compter du 1er septembre 2013 car « l'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution aurait pour conséquence d'empêcher toute dérogation aux interdictions précitées ; que, par suite, il y a lieu de reporter au 1er septembre 2013 la date d'abrogation de ces dispositions ; que les dérogations délivrées, avant cette date, en application des dispositions déclarées inconstitutionnelles, ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité ».

La procédure QPC est à manier avec discernement. Les rapports du Conseil Constitutionnel montrent que seules 20 à 30 % des demandes de QPC sont transmises au Conseil Constitutionnel, et que seules 25% de celles retenues donnent lieu à déclaration d'inconstitutionnalité¹³².

128 Conseil d'État, 11 mai 2004, Association AC !

129 Article L181-18 du code de l'environnement

130 Article 62 al.2 de la Constitution (révision de 2008).

131 Décision n°2009-595 DC du 3 décembre 2009 - point 17 - sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

132 Voir bilans 2015 QPC du Conseil Constitutionnel

3.3.6 Quel coût?

Bien que les juridictions administratives de premier ressort soient gratuites, il existe tout de même un risque financier important. En effet certaines juridictions font peser en cas de rejet la charge financière du remboursement des frais exposés par la partie intervenante bénéficiaire de l'autorisation contestée (de l'ordre de plusieurs milliers d'euros), ce qui peut constituer un frein à l'action. Dans le même sens l'avocat spécialement habilité devant ces juridictions est obligatoire en appel et en cassation, entraînant des coûts importants qui ne sont que partiellement remboursés en cas de victoire.

A noter également, plus rare, si le juge administratif estime que l'action en justice menée est « abusive », il peut imposer au requérant de payer une amende¹³³ (dont le montant a considérablement évolué depuis 2016, passant de 3 000 à 10 000 euros) ou de payer des dommages et intérêts à la partie lésée dans le cas d'une action en justice contre un permis de construire¹³⁴.

¹³³ Article R. 741-12 du code de justice administrative.

¹³⁴ Article L. 600-7 du code de construction et de l'urbanisme.

3.4 Accès à la justice pour contester des actes des personnes privées

Les infractions à l'environnement d'une personne privée sont susceptibles d'ouvrir des procédures en justice. Les infractions peuvent par exemple consister en le fait de dégrader des sites d'intérêt géologique, de porter atteinte à la conservation d'habitats naturels, de pollution des eaux¹³⁵ ou d'introduire dans le milieu naturel une espèce animale ou végétale en violation des dispositions des plans nationaux d'action opérationnels pour la conservation.¹³⁶

3.4.1 Quelles sont les procédures existantes?

Procédures pénales :

En cas d'infraction (faits incriminés par un texte de droit), il est possible d'engager la responsabilité pénale d'une personne privée, en vue d'une sanction et d'une indemnisation. Plusieurs procédures sont possibles :

- Le dépôt d'une **plainte simple** devant le procureur ou l'autorité de police. La plainte est alors traitée par un magistrat lié au ministère de la justice qui décide après enquête soit de transmettre le dossier au juge pénal pour commencer une procédure pénale, soit de fermer l'affaire. Si le Procureur a décidé de poursuivre l'auteur de l'infraction, la personne lésée peut alors demander réparation du préjudice civil subi en se constituant partie civile au procès pénal (possible jusqu'au jour de l'audience).

Le Procureur a ici de plus en plus de procédures dites « alternatives aux poursuites » lui permettant d'apporter une réponse pénale sans faire appel au juge ou en faisant un appel simplifié au juge (Rappel à la loi, Transaction pénale, composition pénale, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, etc.). Dans les faits très peu de dossiers finiront devant un juge pénal en audience pénale.

- Si la plainte est classée sans suite, ou si aucune décision n'a été prise dans un délai de 3 mois, le plaignant peut alors déposer une **plainte avec constitution de partie civile**. La plainte est alors traitée par un magistrat désigné par le Doyen des juges d'instruction de sorte qu'il soit indépendant du pouvoir exécutif.
- La troisième procédure pénale possible est la « **citation directe** » qui permet de passer outre le Procureur. Le plaignant engage alors lui-même l'action et devient partie civile au procès. Il doit alors produire seul les preuves.

Procédure civile :

Il est également possible d'engager la responsabilité civile d'une personne privée, en vue d'une indemnisation de la victime. Cette procédure devant les juridictions civiles est également ouverte aux personnes morales telles que les ONGs qui obtiennent alors une compensation du préjudice causé à l'objet de leurs statuts. A noter que le code de l'environnement reconnaît une présomption d'intérêt à agir notamment aux associations agréées, en cas d'infraction au code de l'environnement, que cette infraction ait été ou non par ailleurs sanctionnée par un juge pénal¹³⁷.

¹³⁵ Voir par exemple l'article L216-6 du code de l'environnement.

¹³⁶ Voir exemples à l'article L415-3 du code de l'environnement.

¹³⁷ Article L142-2 du code de l'environnement

L'action de groupe environnementale :

L'action de groupe est également possible en matière environnementale depuis 2016¹³⁸, elle peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative. Son objet est défini largement, par référence aux domaines dans lesquels les associations agréées peuvent se constituer partie civile, comme énuméré à l'article L142-2 du code de l'environnement (protection du cadre de vie, de l'eau, de la pêche maritime...). L'action de groupe consiste à confier à une association le pouvoir de demander, pour le compte des personnes tiers placées dans des conditions similaires, la réparation des préjudices subis résultant d'un dommage causé à l'environnement par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles. Les associations de protection de l'environnement agréées peuvent légalement jouer ce rôle.

Toutefois, aucune action de groupe n'a encore été lancée dans le domaine environnemental, qui se prête d'avantage à des actions portées par des ONG en leur nom propre. En effet la protection de l'environnement étant d'intérêt général, l'action d'une ONG se situera plus souvent dans le cadre de la défense d'un intérêt collectif plutôt que dans celui de la défense d'intérêts particuliers convergents (comme en matière de consommation).

Le jury de déontologie publicitaire :

Devant cette cour spécifique, il est possible de déposer une plainte à l'encontre de publicités susceptibles de contrevenir aux règles de déontologie, comme pour les questions de Greenwashing ou en cas de spots publicitaires mettant en scène des infractions au code de l'environnement par exemple¹³⁹.

3.4.2 Quelles conditions pour la recevabilité de l'action?

Conditions relatives au requérant:

- Capacité juridique :

Etre doté d'une personnalité juridique et être en mesure d'en exercer les droits. Notez que les ONG non agréées ne peuvent pas ouvrir une procédure de citation directe sur le fondement des dispositions du code de l'environnement, ni une action de groupe (article L142-3-1 IV du code de l'environnement). Elles peuvent cependant toujours recourir au droit commun de la responsabilité civile, prévue dans le code civil.

- Intérêt à agir :

La recevabilité de l'action repose sur la capacité de la partie demanderesse à démontrer d'un dommage qui soit :

1. **Personnel**¹⁴⁰, c'est-à-dire que seule la victime du fait dommageable peut agir. Notez que les ONGs environnementales agréées n'ont pas à remplir ce critère puisque leur intérêt à agir dans le domaine environnemental est étendu aux causes dites

¹³⁸ Article L142-3-1 du code de l'environnement, créé par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

¹³⁹ Voir le bilan 2017 « publicité et environnement », de l'autorité de régulation professionnelle de la publicité »

¹⁴⁰ Cf article 31 du Code de procédure civile

« d'intérêt public ». Les dommages soulevés par les ONGs sont essentiellement des dommages collectifs. Pour les ONGs non agréées, il revient au juge d'évaluer l'intérêt à agir au regard de l'objet social de l'ONG ainsi que son étendue territoriale¹⁴¹.

2. **Direct**, c'est-à-dire qu'un lien de causalité direct doit exister entre l'infraction et le dommage.

Notez également qu'en vertu de l'article L142-2 du code de l'environnement, les ONGs environnementales agréées et celles déclarées depuis au moins cinq ans pourront également demander réparation de leur préjudice indirect, lié à l'atteinte à leur objet statutaire.

3. **Certain**, ce qui ouvre la possibilité d'engager une procédure en amont d'un préjudice futur.

De plus, notez que la fin du préjudice porté à l'intérêt collectif d'une ONG n'a pas d'influence sur son intérêt à agir en réparation du préjudice passé¹⁴².

- o Préjudice réparable :

Le préjudice doit être réparable et licite¹⁴³. Le juge accepte de réparer le préjudice matériel, moral, et depuis 2016 le « préjudice écologique » introduit dans le code civil¹⁴⁴. A noter que le juge ayant l'obligation d'ordonner la cessation du trouble¹⁴⁵, le juge peut ordonner à titre de réparation civile la remise en état des lieux¹⁴⁶ (mesure même obligatoire en cas de construction illégale¹⁴⁷), ou la cessation d'une exploitation industrielle¹⁴⁸. La publication ou l'affichage du jugement peuvent également être ordonnées à titre de réparation civile.

Conditions procédurales:

- o Forme :

Les plaintes doivent prendre la forme d'une lettre écrite et détaillée. La saisine du doyen des juges d'instruction dans le cadre d'une « plainte avec constitution de partie civile » nécessite plus de formalisme.

- o Délai :

En pénal, le délai pour agir dépend du type d'infraction. Les contraventions ne peuvent être poursuivies que dans un délai de 1 an après qu'elles aient eu lieu ou aient cessé de se produire, tandis que les délits répondent à un délai de 6 ans.

Pour les procédures civiles en matière d'environnement, le délai de prescription est de 30 ans (article L152-1 du code de l'environnement) après lequel les obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement s'arrêtent.

Concernant l'action de groupe environnementale, la recevabilité de l'action repose sur le respect de l'expiration du délai de 4 mois à compter de la réception de la mise en demeure

141 CE, 17 mars 2014, association des consommateurs de la Fontaulière
142 Cour de Cassation, 3e civ, 20 novembre 2012, FNE et al. c/ Esso n°11-19562
143 Cour de Cassation, crim. 4 novembre 2008, n°08-82591
144 Article 1246 à 1252 du code civil
145 Cour de Cassation, civ. 3, 1er février 1978, Bull. III, n°70
146 Cour de Cassation, Crim. 9 avril 2002, Bull. crim. n° 81, p. 275
147 Cour de Cassation, crim. 9 sept. 2008, Bull. crim. n° 178
148 Cour de Cassation, 3ème civ. 14 janvier 2014, n°13-10167

préalablement adressée à l'auteur du manquement. Une fois l'action engagée, les victimes ayant subi le même dommage peuvent rejoindre le groupe dans un délai compris entre 6 mois et 5 ans.

3.4.3 Pour quels types d'actes et au regard de quels fondements juridiques ces procédures sont-elles possibles?

Les procédures pénales peuvent s'ouvrir pour les infractions dont l'élément matériel a été constaté par un inspecteur de l'environnement¹⁴⁹ (agent d'administration spécialisé¹⁵⁰), ou par tout élément de preuve.

L'élément moral de l'infraction obéit à des règles particulières en matière d'environnement, le principe de l'intentionnalité des délits¹⁵¹ étant en effet concerné par plusieurs exceptions notamment dans le domaine de l'eau et de la destruction d'espèces protégées, qui constituent des délits « non intentionnels » par précision de la loi¹⁵². La preuve de l'intention coupable ou de la négligence est un problème délicat et les juges se réfèrent en général au comportement de l'auteur de l'infraction.

L'action de groupe environnementale doit avoir pour cause un manquement aux obligations légales ou contractuelles et n'est possible que sur les domaines mentionnés à l'article L142-2 du code de l'environnement¹⁵³.

3.4.4 Quelle est l'étendue du contrôle du juge?

Dans le contexte de la procédure civile, le dommage est apprécié de manière large par le juge. Depuis un arrêt de la Cour de Rennes de 2007¹⁵⁴, le fait d'entraver la réalisation de mesures de protection de l'environnement est considéré comme exercer un préjudice à l'intérêt collectif porté par les ONGs.

3.4.5 Quelle issue attendre de la procédure ?

Procédures pénales :

Les différentes sanctions que le juge peut invoquer figurent aux articles L415- 3 à L415-8 du code de l'environnement et peuvent aller de 1an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende à 2 ans d'emprisonnement et 150.000 euros d'amende. Des peines complémentaires de remise en état ou de confiscation sont également utiles dans la matière environnementale¹⁵⁵.

¹⁴⁹ L172-1 du code de l'environnement

¹⁵⁰ Pollution de l'eau, atteinte à la biodiversité : Agence Française pour la biodiversité

Urbanisme : Direction Départementale des Territoires

Installations classées : Direction Régionale de l'Environnement (DREAL)

¹⁵¹ Article 121-3 al 1 du code pénal : « Il n'y a point de crime ou délit sans intention de le commettre ».

¹⁵² Cour de Cassation, 25 octobre 1995, Bull. Crim 322 page 898. Voir aussi Cour de Cassation, 1er juin 2010, n°09-87159, affaire de l'ours Cannelle : « « Une faute d'imprudence suffit à caractériser l'élément moral du délit d'atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques protégées, prévu par l'article L. 415-3 du code de l'environnement »

¹⁵³ Les domaines en question sont : la protection de la nature et de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, l'urbanisme, la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application.

¹⁵⁴ Cour d'Appel de Rennes, 22 janvier 2007, Bailleul et al. c/ Eau et Rivières de Bretagne.

¹⁵⁵ Article L173-6 et suivants du code de l'environnement

Procédures civiles:

Il est important de noter que depuis une décision de la Cour d'Appel de Rennes en 1996¹⁵⁶, la restauration de l'environnement est le mode de compensation qui doit être privilégié dans le cadre de l'indemnisation des victimes.

3.4.6 Quel coût?

Le coût peut être un élément rapidement bloquant dans le cas des actions devant les juridictions pénales. Bien que l'assistance d'un avocat ou d'un professionnel du droit ne soit pas obligatoire ni en première instance, ni en appel, elle est toutefois fortement conseillée. De plus, la plainte avec constitution de partie civile et la citation directe sont des procédures coûteuses car le requérant doit au préalable consigner une somme d'argent pouvant représenter jusqu'à plusieurs milliers d'euros (qui est normalement retourné à l'issue de la procédure).

L'assistance d'un avocat est obligatoire pour la majorité des procédures civiles mentionnées ci-dessus.

¹⁵⁶ Cour d'Appel de Rennes, 5 juillet 1996, HEARD.

4 Autres procédures existantes

4.1 Recours contre les décisions des institutions européennes¹⁵⁷

En droit européen, trois procédures juridiques permettent de contester les décisions des institutions européennes en matière d'environnement devant la CJUE :

4.1.1 Le Règlement Aarhus : une procédure administrative de réexamen interne

Une procédure administrative est prévue par le Règlement Aarhus¹⁵⁸ à son article 10 et est suivie de la possibilité d'initier une action devant les juridictions de l'Union conformément à l'article 12 du même règlement.

Le règlement Aarhus applique les dispositions de la convention d'Aarhus aux institutions, agences et organes de l'Union européenne. En vertu de l'article 10 du règlement, les organisations environnementales peuvent introduire une demande de réexamen interne auprès d'une institution de l'Union européenne qui a adopté *"un acte administratif au titre du droit de l'environnement ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censée avoir adopté un tel acte"*.

L'article 2(1)(g) du Règlement Aarhus définit un « *acte administratif* » comme « *toute mesure de portée individuelle au titre du droit de l'environnement arrêtée par une institution ou un organe communautaire et ayant un effet juridiquement contraignant et extérieur* »

Cette disposition est interprétée de manière très restrictive par les institutions de l'UE, en particulier les critères imposant à l'acte d'être de *"portée individuelle"* et adopté au titre du *"droit de l'environnement"*. Les types d'actes pouvant être contestés sont donc très limités. Ce lien vers le site internet de la Commission européenne (<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>) mène à toutes les demandes de réexamen interne et aux réponses de la Commission. Seules 5 demandes sur 40 ont été jugées recevables, principalement en raison du fait que la Commission européenne a considéré les autres actes contestés comme n'étant pas de portée individuelle.

Une demande de réexamen interne doit être faite par écrit et dans un délai n'excédant pas six semaines après l'adoption, la notification ou la publication de l'acte administratif ; ou, en cas d'omission, dans les six semaines après que cet acte administratif était requis. La demande doit énoncer les motifs du réexamen. L'institution responsable de l'acte contesté est tenue d'examiner la demande, à moins qu'elle soit clairement infondée, et d'exposer ses motifs à l'écrit dans les meilleurs délais et au plus tard dans les douze semaines. Si l'institution considère la demande irrecevable ou refuse de réexaminer la décision, l'article 12 du règlement prévoit que le refus peut être contesté en saisissant « *la Cour de justice conformément aux dispositions pertinentes du traité* ».

¹⁵⁷ La jurisprudence de la CJUE est disponible sur https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

¹⁵⁸ Règlement (CE) No 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO L264/13.

Toutefois, le Comité Aarhus a estimé que le règlement, notamment la définition des actes pouvant être contestés ne corrigeait pas "les lacunes de la jurisprudence de l'UE ni n'offre de contrepartie pour ces lacunes et, de ce fait" l'UE ne respectait pas les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.

En ce qui concerne la possibilité de contester la décision de l'institution devant la Cour de Justice, il semblerait que le recours ne puisse être uniquement dirigé contre la réponse de l'institution à la demande de révision interne et pas contre la décision sous-jacente à la demande, souvent une autorisation¹⁵⁹. Cette limitation ne semble pas en accord avec la Convention.

Ainsi, sans déclarer l'article 12 comme incompatible avec les exigences de la Convention, le Comité exige donc des juridictions européennes "d'interpréter l'article 12 du Règlement Aarhus d'une façon qui leur permettrait d'examiner le manquement aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 10 mais aussi d'examiner quant au fond un acte visé par le paragraphe 1 de l'article 10"¹⁶⁰.

4.1.2 L'action directe devant la CJUE - Article 263(4) du TFUE.

La procédure prévue par l'article 263(4) TFUE permet également de contester les actes adoptés par les institutions de l'UE. Il énumère les conditions dans lesquelles un recours en annulation peut être formé par une personne physique ou morale contre:

- Un acte adressé au requérant
- Un acte concernant *directement* et *individuellement* le requérant
- Un acte réglementaire concernant *directement* le requérant et qui ne comporte pas de mesures d'exécution.

Si la personne est le destinataire de l'acte, aucune autre condition n'est requise pour avoir qualité pour agir (en cas de refus d'accès à des documents détenus par les institutions de l'UE par exemple, les personnes physiques et morales ayant fait la demande ont automatiquement le droit de contester la décision de refus.) A l'inverse, lorsque l'acte n'est pas adressé au requérant, celui-ci devra prouver qu'il est « *directement et individuellement* » concerné ; ou seulement « *directement* » concerné lors de la contestation d'un acte réglementaire et que celui-ci ne comportent pas de mesures d'exécution. Toutefois, les conditions pour remplir ces deux critères sont assez strictes, rendant à la CJUE impossible dans la pratique aux particuliers et ONGs.

- « **Individuellement** » concerné: Ce critère a été défini dans l'affaire *Plaumann*¹⁶¹ comme exigeant que les requérants démontrent que « *cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire* ». De fait, il est impossible pour les particuliers et les ONGs de satisfaire à ce critère en matière d'environnement, ce qui exclut la possibilité de contester en justice les affaires défendant un intérêt général. Par définition, les mesures ayant une incidence sur l'environnement ou la santé n'affecteront pas

¹⁵⁹ T- 108/17, ClientEarth v Commission, ECLI:EU:T:2019:215

¹⁶⁰ ACCC/C/2008/32 (Union Européenne - Partie 2), para 119.

¹⁶¹ C-25/62 – Plaumann v Commission of the ECC - ECLI:EU:C:1963:17

uniquement une personne ou une organisation. Toutes les affaires portées par des ONG et des particuliers en matière d'environnement ont été rejetées comme irrecevables¹⁶².

Dans ses conclusions sur la première partie de la communication ACCC/C/2008/32 (Union européenne) adoptée en 2011, le Comité Aarhus a condamné cette interprétation adoptée par la CJUE dans l'affaire *Plaumann*. Il a estimé que la jurisprudence de la CJUE, en ne tenant pas compte de l'entrée en vigueur de la Convention dans son interprétation de l'article 263(4) du TFUE, n'appliquait pas correctement les exigences de l'article 9(3) de la convention¹⁶³.

- « **Directement** » **concerné**: l'interprétation de ce critère aux fins de l'article 263(4) du TFUE a été clarifiée par la Cour dans l'affaire *Microban*¹⁶⁴, qui prévoit un double test. Pour concerner « directement » le requérant, l'acte attaqué doit :
 - Produire directement des effets sur la situation juridique du requérant, et
 - Ne laisser aucun pouvoir discrétionnaire à ses destinataires quant à sa mise en œuvre, « celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires ».

L'exigence selon laquelle la mesure doit affecter la situation juridique du demandeur empêchera généralement les ONG environnementales d'obtenir la qualité pour agir en vertu de l'article 263(4) du TFUE, comme le montre l'affaire *PAN*¹⁶⁵. Par conséquent, le Comité Aarhus a estimé que l'interprétation de la CJUE n'était pas conforme à la Convention. De plus, le Comité a estimé que l'exigence selon laquelle la mesure contestée *"doit ne laisser aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cet acte, qui sont à ce titre chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation incriminée sans application d'autres règles intermédiaires"*¹⁶⁶ est incompatible avec l'article 9(3) AC dans la mesure où il introduit des exigences supplémentaires quant au type d'actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en vertu de cette disposition¹⁶⁷.

4.1.3 La question préjudicielle à la CJUE – Article 267 du TFUE

L'article 267 du TFUE prévoit la possibilité d'obtenir l'examen de la validité d'un acte de l'Union européenne ainsi que son interprétation et celle des traités européens en demandant le renvoi par les juridictions nationales d'une question à la CJUE. Selon cette disposition, les juridictions nationales ne doivent renvoyer la question que si elles estiment que cela leur est nécessaire pour statuer. Toutefois, lorsque la question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale de dernier recours, cette juridiction est tenue de porter l'affaire devant la CJUE¹⁶⁸, sauf si la réponse à la question s'impose « avec une évidence telle qu'elle ne laisse

¹⁶² T-585/93, *Stichting Greenpeace Council and Others v Commission*, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council and Others v the Commission*, ECLI:EU:C:1998:153; T-219/95 R, *Marie-Thérèse Danielsson and Others v Commission*, ECLI:EU:T:1995:219; T-236/04, *EEB and Stichting Natuur en Milieu v Commission*, ECLI:EU:T:2005:426.

¹⁶³ Conclusions et recommandations du Comité d'Aarhus ACCC/C/2008/32 (UE), paras 86-87

¹⁶⁴ T-262/10, *Microban International and Microban (Europe) v Commission*, para. 27.

¹⁶⁵ T-600/15, *PAN Europe, Bee Life and Unapii v Commission*, ECLI:EU:T:2016:601

¹⁶⁶ T-262/10, *Microban*, para 27.

¹⁶⁷ ACCC/C/2005/11 (Belgique), (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), par. 35.

¹⁶⁸ C-293/97, *Standley*, points 51 et 52 - fournit une illustration de cette possibilité en matière d'environnement. La Cour a notamment examiné la validité de la directive 91/676/CEE sur les nitrates à la lumière du principe du pollueur-payeur de l'article 191 du TFUE. On trouve un autre exemple dans Case C-284/95, *Safety Hi Tech*, paras 33 to 61, où la Cour a examiné la validité du règlement 3093/94 sur l'ozone [maintenant 2037/2000] par rapport à l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement énoncé à l'article 191 du TFUE. L'article 267 du TFUE a également été utilisé pour obtenir le réexamen d'un acte d'exécution sous la forme d'une directive de la Commission adoptée en

place a aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée » (acte clair)¹⁶⁹ ou qu'elle peut résulter « *d'une jurisprudence établie de la Cour résolvant le point de droit en cause* » (acte éclairé)¹⁷⁰. Il est important de noter que les décisions de la Cour s'appliquent non seulement à la présente affaire, mais également à l'ensemble de l'UE et font partie intégrante de la jurisprudence de la Cour.

La plupart des arrêts de la CJUE interprétant les droits d'accès à la justice prévus dans les directives de l'Union européenne et dans la convention d'Aarhus ont pour origine un renvoi préjudiciel par les tribunaux nationaux. Nous ne saurions dès lors assez insister sur l'importance de cette procédure et inciter les requérants - qu'ils soient des ONGs ou des particuliers - à s'en prévaloir et à demander aux tribunaux de saisir la CJUE de questions préjudicielles pour clarifier la manière dont certaines dispositions du droit de l'Union concernant l'accès à la justice ou plus largement le droit de l'environnement doivent être interprétées. La procédure devrait également être utilisée pour contester la validité de certaines décisions de l'UE qui seraient contraires à d'autres actes législatifs européens et internationaux.

Malheureusement, il existe encore des juridictions de dernier recours qui, malgré le fait d'avoir l'obligation de renvoyer une question à la CJUE lorsque l'interprétation d'un acte de l'Union européenne n'est pas claire, refusent tout simplement de le faire. La décision de la CJUE dans l'affaire C-416/17, qui condamne la France pour ne pas avoir posé de question préjudicielle, illustre la difficulté que peuvent rencontrer les ONG à convaincre les juridictions nationales de recourir à la Cour¹⁷¹.

vertu de la directive 94/62/CE sur les déchets d'emballage, dans l'affaire *Eco-Emballages SA* (affaires jointes C-313/15 et C-530 /15).

¹⁶⁹ C-283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health, ECLI:EU:C:1982:335, para. 16.

¹⁷⁰ *ibid*, para. 14.

¹⁷¹ C-416/17, *European Commission v French Republic*, ECLI:EU:C:2018:811

4.2 Accès au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (ACCC)¹⁷²

Le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (Comité Aarhus) a été créé lors de la première Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus, dans le cadre de la décision I/7¹⁷³ sur l'examen de conformité. Il est en charge de l'examen du respect des dispositions de la Convention par les Parties.

La procédure d'examen du Comité peut être déclenchée:

- par un ou plusieurs membres du public, présentant une Communication au Comité au sujet du respect de la Convention par une Partie.
- par une des Parties à la Convention, soumettant des observations sur la conformité à la Convention d'une autre Partie, sur sa propre conformité ou concernant une demande de conseil ou d'assistance;
- par le secrétariat via une saisine¹⁷⁴;

Le Comité est composé de neuf personnes, nécessairement ressortissants des Parties ou signataires de la Convention, désignés par les ONG et les Parties, et élues par la Réunion des Parties. Le Comité ne peut être composé de plus d'un ressortissant par Etat.

Avant de prendre ses fonctions, chaque membre du Comité doit déclarer solennellement qu'il exercera ses fonctions en toute impartialité et scrupuleusement.

4.2.1 Présentation d'une Communication au Comité par un ou plusieurs membres du public :

Les communications émanant du public doivent être adressées par écrit au Comité par l'intermédiaire du secrétariat et être étayées par des informations corroborantes. Le modèle du format requis pour soumettre une communication est disponible sur la page Web <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

La communication doit être envoyée par courrier électronique à: aarhus.compliance@unece.org. Pour que les communications ne soient pas omises à cause de problèmes électroniques, le secrétariat demande également que les communications soient envoyées par courrier. Toutefois, il est également possible d'attendre quelques jours un accusé de réception avant de payer pour envoyer la communication par courrier postal en recommandé:

Secretary to the Aarhus Convention Compliance Committee
United Nations Economic Commission for Europe
Environment Division
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

¹⁷² Les Communications et Conclusions sont disponibles sur <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

¹⁷³ Decision I/7 review of Compliance, 2 avril 2004, ECE/MP.PP/2/Add.8

¹⁷⁴ Cette option n'a jamais été utilisée en pratique.

NB: L'e-mail et potentiellement la lettre doivent indiquer clairement: « Communication au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ».

Compte tenu du nombre très élevé de Communications et du fait que les membres du Comité travaillent bénévolement en parallèle de leur emploi à temps plein, et qu'ils ne sont pas des experts de tous les cadres juridiques nationaux des États parties, il est important de définir aussi clairement que possible les faits pertinents et le droit national applicable, de joindre les textes de loi pertinents et les décisions des tribunaux, ainsi que de s'appuyer sur des arguments juridiques solides.

Les communications doivent être soumises au moins cinq semaines avant une réunion du Comité afin que le président et vice-président(s) puissent examiner si elles respectent les exigences de forme permettant leur transmission au Comité. Si tel est le cas, l'auteur de la Communication sera informé que la Communication sera examinée quant à sa recevabilité lors de la prochaine réunion du Comité. L'auteur de la Communication et l'Etat Partie concernée seront invités à participer à une audience sur la recevabilité de la Communication par audioconférence.

Lorsqu'une communication est jugée recevable par le Comité, elle est transmise à la Partie qui dispose d'un délai de cinq mois pour soumettre des explications ou déclarations écrites au Comité, clarifiant la situation et décrivant les mesures éventuellement adoptées pour remédier à l'irrégularité soulevée.

L'auteur de la communication peut formuler des observations sur cette réponse et est également encouragé à informer le Comité de toute évolutions pertinentes aussi rapidement que possible. Tout autre membre du public intéressé peut également exprimer son point de vue en tant qu'observateur.

Le Comité tiendra généralement une audience publique sur la communication lors de l'une de ses réunions à Genève avec la participation de l'auteur de la communication, de la Partie concernée et de tout observateur intéressé. Si la communication ne soulève que des questions de droit et qu'il ne semble pas exister de désaccord important sur les faits, le Comité peut proposer – après avoir consulté l'auteur de la communication et la Partie concernée - de ne pas tenir d'audience. Il ouvrira alors une nouvelle phase d'observations écrites avant de finaliser son projet de conclusion.

Important: en raison de la charge de travail considérable et des ressources très limitées à sa disposition, l'adoption de conclusions par le Comité prend actuellement 4 ans en moyenne. Ainsi, avant de déposer une communication, il est important de déterminer si le défaut de conformité en question peut s'accommoder d'un tel délai.

Pour plus d'informations sur la procédure, voir le «Guide du comité d'examen» disponible à l'adresse suivante: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html>.

4.2.2 Conditions de recevabilité :

Il n'existe pas de conditions spécifiques relatives à la capacité juridique de l'auteur de la Communication et il n'est pas nécessaire d'être représenté par un avocat.

Cependant, il existe des conditions de forme et de fond relatives à la recevabilité d'une communication. Les conditions de forme seront examinées lors de l'analyse préliminaire mentionnée ci-dessus, et peuvent conduire à une conclusion d'irrecevabilité. Et, d'après le paragraphe 20 de la décision I/7, les communications ne doivent pas être: a) Anonymes; b) consister en un abus du droit de faire de telles communications; c) Manifestement déraisonnable ou d) Incompatible avec les dispositions de la présente décision ou avec la Convention.

L'exigence la plus débattue est toutefois contenue au paragraphe 21 de la décision I/7, qui estime que *"le Comité devrait à tous les stades pertinents tenir compte, le cas échéant, de l'existence d'une procédure de recours interne à moins que cette procédure n'excède des délais raisonnables ou n'offre manifestement pas un recours effectif et suffisant"*. Ainsi, afin d'éviter de voir sa communication déclarée irrecevable, il est important de démontrer au Comité que des efforts raisonnables ont été déployés pour porter la question à l'attention de l'administration nationale et (en particulier) des tribunaux nationaux. Autrement, il faut expliquer pourquoi aucun recours effectif n'était disponible (en raison de conditions trop limitatives de la capacité juridique de l'auteur, des coûts, de la durée des procédures, etc.).

4.2.3 Étendue du contrôle:

La communication doit viser la violation d'une ou de plusieurs dispositions de la Convention. Le Comité évaluera si la législation ou la pratique nationale faisant l'objet de la plainte est conforme ou non aux dispositions spécifiquement mentionnées. Le comité n'évaluera pas si la loi/la pratique est illégale pour une autre raison, par exemple en vertu du droit national ou du droit européen.

4.2.4 Quelles issues possibles

Afin de garantir une conformité totale avec la Convention, la Réunion des Parties se tient tous les 4 ans pour adopter formellement les décisions du Comité. A cette occasion, la Réunion des Parties peut - après examen du rapport et des recommandations du Comité et en tenant compte de la cause, du degré et de la fréquence du non-respect – décider de la mesure appropriée à adopter parmi les suivantes:

- Conseiller et assister les différentes Parties;
- Faire des recommandations à la Partie concernée sur les mesures spécifiques à prendre pour résoudre le défaut de conformité soulevé;
- Demander à la Partie concernée de soumettre au Comité d'Aarhus une stratégie, accompagnée d'un échéancier, concernant sa mise en conformité avec la Convention et de faire un rapport sur la mise en œuvre de cette stratégie;
- Emettre des déclarations de non-conformité;
- Emettre un avertissement;
- Suspendre, conformément aux règles de droit international applicables en matière de suspension de l'application d'un traité, les droits et privilèges spéciaux reconnus par la Convention à la Partie concernée.

Le Comité d'Aarhus n'est pas une procédure de recours au sens d'une cour d'appel statuant sur des affaires spécifiques. Il peut cependant permettre un changement systémique de la loi et de la pratique à long terme, en veillant ainsi à ce que certaines questions ne se reproduisent pas et à ce que la conformité de la Partie s'améliore avec le temps.

Lorsqu'une conclusion de non-conformité a été approuvée par la Réunion des Parties (ou si la Partie concernée a accepté des recommandations avant cela), le Comité accompagne la Partie concernée dans la mise en œuvre des recommandations de cette décision. Le Comité demandera généralement à la Partie d'établir des rapports sur l'état d'avancement et sur la manière dont il évalue la mise en œuvre des recommandations par la Partie concernée. L'auteur de la Communication et tout observateur peuvent participer à ce processus et donner leur avis par écrit et oralement lors de certaines séances publiques. Puis, le Comité fait un rapport à la Réunion des Parties quant au respect des recommandations.

4.2.5 Coûts:

La présentation d'une communication est gratuite et étant donné qu'il n'y a aucune obligation de se faire représenter par un avocat, la procédure est très abordable.

4.3 Accès à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)¹⁷⁵

La Cour européenne des Droits de l'Homme est une Cour internationale créée en 1959. Elle statue sur des requêtes individuelles ou d'Etat, concernant la violation présumée des droits garantis dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles. Bien que cette Convention n'ait pas pour objectif de protéger des droits environnementaux à l'origine, il arrive que la CEDH traite de problématiques juridiques liées au droit de l'environnement puisque que celles-ci peuvent avoir une incidence sur le respect des droits de la Convention. De fait, la CEDH a donc été appelée à développer de la jurisprudence en matière environnementale¹⁷⁶.

4.3.1 Conditions de recevabilité des requêtes :

Il existe deux types de requête devant la CEDH :

- Les requêtes interétatiques, introduites par un Etat contre un autre ;
- Les requêtes individuelles.

Pour être admissible, les requêtes doivent respecter certaines exigences :

- Les requêtes ne peuvent être introduites qu'à l'encontre d'un Etat ayant ratifié la Convention. Toute requête à l'encontre d'un Etat tiers ou d'un particulier sera déclarée irrecevable – article 34.
- Les voies de recours internes doivent avoir été épuisées, et la CEDH doit être saisie dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive – article 35(1).

Il n'est possible de demander à la Cour de réviser un arrêt que dans des circonstances limitées, précisées à l'article 80 du Règlement de la Cour : « *En cas de découverte d'un fait qui, par sa*

¹⁷⁵ La jurisprudence de la CEDH est disponible sur : <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=>

¹⁷⁶ Article 1 du Protocole n°1 à la Convention : Protection de la propriété – Voir par exemple *Depalle v. France* [GC], no. 34044/02, ECHR 2010; dans lequel la Cour souligne que même des atteintes massives au droit de propriété peuvent être justifiées par la protection de l'environnement.

Article 2 CEDH : Droit à la vie – voir par exemple : sur les activités industrielles dangereuses *Öneryıldız v. Turkey*, 30 novembre 2004 ; Sur l'exposition aux radiations nucléaires *L.C.B. v. the United Kingdom*, (no. 23413/94) 9 juin 1998 ; Sur les émissions industrielles et la santé *Smaltini v. Italy*, 24 mars 2015 ; Sur les catastrophes naturelles *Murillo Saldias and Others v. Spain*, 28 novembre 2006 ; *Budayeva and Others v. Russia* 20 mars 2008 et *Viviani and Others v. Italy*, 24 mars 2015.

Article 3 CEDH: Interdiction de la torture et des traitements inhumains – voir par exemple sur le tabagisme passif en prison *Florea v. Romania*, 14 septembre 2010 or *Elefteriadis v. Romania*, 25 janvier 2011

Article 5 CEDH : interdiction de l'esclavage – voir par exemple *Mangouras v. Spain* 28 September 2010

Article 6 CEDH : Droit à un procès équitable – voir par exemple sur l'accès à la Cour de justice *Athanassoglou and Others v. Switzerland*, 6 Avril 2000 ou *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, 27 Avril 2004 ; Sur l'inexécution des décisions judiciaires *Apanasewicz v. Poland*, 3 mai 2011 ou *Bursa Barosu Başkanlığı and Others v. Turkey*, 19 juin 2018

Article 8 CEDH : Droit au respect de la vie privée et familiale – voir par exemple sur les risques environnementaux et l'accès à l'information *Guerra and Others v. Italy*, 19 février 1998 ou *Roche v. the United Kingdom*, 19 octobre 2005 ; Sur la pollution industrielle *Lopez Ostra v. Spain*, 9 décembre 1994 ou *Taşkın and Others v. Turkey*, 10 novembre 2004 ; Sur la collecte, la gestion, le traitement et la valorisation des déchets *Brânduse v. Romania*, 7 Avril 2009 ou *Di Sarno and Others v. Italy*, 10 janvier 2012 ; Sur la contamination des sources d'approvisionnement en eau *Dzemyuk v. Ukraine*, 4 septembre 2014.

Article 10 CEDH : Droit à la liberté d'expression – voir par exemple *Steel and Morris v. the United Kingdom*, 15 février 2005 ou *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, 27 mai 2004

Article 11 CEDH : Droit à la liberté de réunion et d'association – voir par exemple *Costel Popa v. Romania*, 26 Avril 2016

Article 13 CEDH : Droit à un recours effectif - voir par exemple *Kolyadenko and Others v. Russia*, 28 février 2012 ou *Hatton and Others v. the United Kingdom*, 8 juillet 2003

nature, aurait pu exercer une influence décisive sur l'issue d'une affaire déjà tranchée et qui, à l'époque de l'arrêt, était inconnu de la Cour et ne pouvait raisonnablement être connu d'une partie. »

4.3.2 Conditions de recevabilité relatives au requérant :

D'après l'article 34 CEDH, la Cour peut être saisie d'une requête individuelle « *par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles* ». Le requérant doit être victime personnellement¹⁷⁷ et directement¹⁷⁸ d'une violation de la Convention, et doit prouver d'un préjudice significatif.

Les ONGs peuvent représenter une victime mais doivent fournir la preuve écrite d'un mandat explicite et précis¹⁷⁹. Toutefois, en cas de situations exceptionnelles, une ONG peut introduire une requête sans mandat. C'est le cas lors de violation des articles 2, 3, et 8 de la Convention par les autorités nationales.

4.3.3 Etendue du contrôle de légalité

Les requêtes doivent nécessairement être faites à l'égard d'un droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Une requête fondée sur la violation d'un autre instrument de droit ne sera pas recevable.

Il n'est pas possible de faire appel des décisions d'irrecevabilité ni des arrêts rendus par les comités ou par la Grande Chambre. Toutefois, les parties ont trois mois pour demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, aux fins de réexamen (Article 43).

4.3.4 Quelles mesures possibles

La CEDH n'a pas le pouvoir d'invalider des lois ou des décisions judiciaires nationales qui violent la Convention. Elle peut uniquement indiquer que certaines actions ou absences d'actions, lois ou décisions judiciaires d'un État violent la Convention.

Toutefois, les États sont liés par les conclusions de la CEDH, d'après l'article 46. Ainsi, ils doivent garantir que les violations actuelles de la Convention cessent et qu'elles ne se reproduiront plus dans l'avenir. L'État doit alors modifier la législation concernée, à moins que celle-ci puisse être interprétée en cohérence avec la Convention.

Aussi, si la Cour considère qu'il y a eu violation, elle peut attribuer au requérant en ayant fait la demande une "satisfaction équitable", soit une somme d'argent en compensation de certains préjudices.

¹⁷⁷ Taura et 18 autres c. France, n° 28204/95, décision et rapport de la Commission du 4 décembre 1995, p. 131

¹⁷⁸ Burden c. RoyaumeUni, n° 13378/05 CEDH 2008

¹⁷⁹ Post c. Pays-Bas (déc.), n° 21727/08, 20 janvier 2009

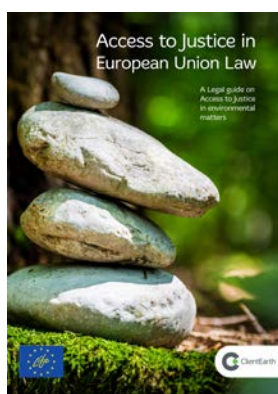
Mais la Cour n'est pas responsable du contrôle de l'exécution de ses arrêts, c'est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui convient avec l'État ainsi que le service compétent du Conseil de l'Europe de la manière dont le jugement doit être exécuté et dont les violations de la Convention doivent être évitées.

4.3.5 Coûts

Il n'y a pas de frais de procédure pour accéder à la CEDH. Cependant, bien qu'il ne soit pas nécessaire d'être représenté par un avocat en début de procédure, le requérant a besoin d'un avocat à partir du moment où sa requête est notifiée au gouvernement. Une fois la requête lancée, il est possible de demander l'aide juridictionnelle, mais celle-ci n'est pas accordée automatiquement. Les dispositions concernant l'accès à l'aide juridictionnelle sont précisées aux articles 105 à 110 du Règlement de la Cour.

Ces fiches pratiques font partie de notre projet A2J-EARL, "Accès à la justice pour une Europe plus verte", financé par le programme LIFE de la Commission européenne. Son objectif est de diffuser des informations, améliorer la connaissance et partager les meilleures pratiques en matière d'accès à la justice pour les questions d'environnementales. Ce projet s'adresse aux professionnels du droit, magistrats, ONGs, avocats et personnel des administrations publiques.

Site du projet : <https://www.fr.clientearth.org/acces-a-la-justice-pour-une-europe-plus-verte/>



Pour aller plus loin, consultez notre guide sur l'accès à la justice en matière environnementale dans l'Union européenne.

<https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/16209/>

Anaïs Berthier
Directrice du Programme
"Démocratie Environnementale"
+32 (0) 2808 3468
aberthier@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats activistes travaillant à la croisée du droit, de la science et des politiques. En utilisant le pouvoir de la loi, nous développons des stratégies et des outils juridiques pour faire face aux enjeux environnementaux majeurs.

ClientEarth est financé par le généreux soutien de fondations philanthropiques, de donateurs institutionnels et d'individus engagées.

Brussels

Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska