

# Le Droit de l'environnement de l'UE & la Convention d'Aarhus

Statut en Europe et effet direct au sein de l'UE

Communication de la Commission européenne – Améliorer l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'Union européenne et ses Etats membres (14/10/2020)

Sarah Ziane, adjoint au chef de l'unité E2 "mise en œuvre environnementale" – DG Environnement

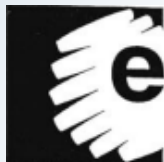


## Convention d'Aarhus – Étapes clés



1992

« assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient »



1995

Conférence ministérielle à Sofia  
« Environment for Europe »



1998

Conférence ministérielle à Aarhus  
« Environment for Europe »  
approuve la Convention d'Aarhus



2005

Ratification par l'Union européenne de la Convention d'Aarhus  
Decision 2005/370/EC



L'ordre juridique, au sens de système juridique global, de l'UE exige que les lois adoptées à l'échelle européenne soient effectivement mises en œuvre.

L'UE est partie à la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, instrument qui fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE.

Elle l'a ratifiée en 2005, convention approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370 du 17 février 2005.

Elle a pour ambition affichée de garantir une protection juridictionnelle effective.

Depuis lors, l'Union est, aux côtés des Etats membres, partie à la Convention qui fait donc partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union et pour laquelle la Cour a compétence pour statuer à titre préjudiciel en interprétation. (CJUE, 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, Affaire C-240/09, Rec. p. 1255, pt. 30)

L'objectif de la Convention est ambitieux s'agissant du droit d'accès à la justice en matière d'environnement, organisé dans trois hypothèses distinctes : en relation avec l'accès à l'information, avec le processus décisionnel et de façon plus générale afin de contester toute hypothèse de violation de dispositions nationales (et de droit de l'Union) protégeant l'environnement.

## La Convention d'Aarhus dans le cadre de l'UE



Article 216 TFUE



Article 267 TFUE



Article 216: L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

L'UE est partie à la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, instrument qui fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE.

### **L'Union se définit comme une Union de droit**

*CJUE, 29 juin 2010, E. et F. aff. C-550/09, Rec. p. 6213; CJUE, 19 décembre 2013, Telefonica / Commission européenne, aff. C-274/12 P, Rec. p. 852, pt. 56. Voir bien avant pour la consécration de la notion de « Communauté de droit » : CJCE, 23 avr. 1986, « Les Verts » / Parlement européen, aff. 294/83, Rec. p. 1339, pt. 23.*

## **qui a vocation à garantir une protection juridictionnelle effective**

La Cour de justice l'avait d'abord reconnu en tant que principe général de droit, inspiré de la Convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles communes aux États membres : CJCE, 15 mai 1986, Johnston, aff. 222/84, Rec. p. 1651, pt. 18.

**ce principe est désormais consacrée dans le Traité (art, 19(1)TUE) et dans l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.**

Pourquoi l'Accès à la Justice est-il important?

Lorsque ces droits et ces exigences ne sont pas appliqués de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union européenne, la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union peut être entravée, ce qui peut empêcher les citoyens de profiter de l'ensemble des avantages de la législation européenne en matière d'environnement.

Il est donc pour le moins essentiel, pour en assurer l'effectivité, que les juges, les juges nationaux comme la Cour de justice de l'Union, puissent être saisis de tous les litiges liés à la mauvaise application des normes qui le composent.



Droits fondamentaux pour les citoyens de l'UE

- **The right of everyone to receive environmental information that is held by public authorities ("access to environmental information").** This can include information on the state of the environment, but also on policies or measures taken, or on the state of human health and safety where this can be affected by the state of the environment. Applicants are entitled to obtain this information within one month of the request and without having to say why they require it. In addition, public authorities are obliged, under the Convention, to actively disseminate environmental information in their possession:

Article 9-1 : « *Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi* ».

- **the right to participate in environmental decision-making.** Arrangements are to be made by public authorities to enable the public affected and environmental non-governmental organisations to comment on, for example, proposals for projects affecting the environment, or plans and programmes relating to the environment, these comments to be taken into due account in decision-making, and information to be provided on the final decisions and the reasons for it ("public participation in environmental decision-making");

Article 9-2 : « 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, 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 ».

- **the right to review procedures to challenge public decisions that have been made without respecting the two aforementioned rights or environmental law in general ("access to justice")**

Article 9-3: En vertu du troisième paragraphe de l'article 9 du texte, les Parties à la Convention doivent en effet veiller 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 ».

L'article 9-3 prévoit que « les membres du public » doivent pouvoir 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, mais uniquement lorsqu'ils répondent « aux critères éventuels prévus par son droit interne ». Ces dispositions consacrent un droit au juge en matière d'environnement mais en aucune manière un accès inconditionnel des membres du public à la justice, une *actio popularis* environnementale, autorisant les Etats parties à établir des critères spécifiques auxquels ces derniers doivent répondre pour pouvoir effectivement exercer les recours prévus.

## L'UE et Aarhus : Instruments législatifs



**Pilier I + Art.9(1)**  
Dir. 2003/4/CE

**Pilier II + Art.9(2) et 9(4)**  
\*Evaluation impact sur Environ. (EIA)  
\*Dir. sur les émissions industrielles  
\*SEVESO III (risques industriels majeurs)  
\*Dir. relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

**Pilier III + Art.9(3) et 9(4)**  
Dir. sur responsabilité environ. en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux



Le droit de l'environnement de l'Union européenne est dense, cumulant instruments sectoriels et instruments de nature transversale.

La législation européenne en matière de propreté de l'eau, de qualité de l'air, de gestion des déchets et d'autres sujets donne aux citoyens le droit de

- recevoir des informations sur l'environnement,
- participer aux décisions et
- protéger leur santé grâce aux normes en matière de pollution.

La législation européenne en matière de protection de la nature procure également des droits. Les citoyens jouent un rôle important dans le maintien d'un environnement

naturel de qualité. Les autorités publiques doivent respecter certaines exigences minimales lorsqu'elles

répondent aux demandes d'informations, consultent le public, vérifient la qualité de l'air et de l'eau, préparent des plans pour préserver l'environnement et limitent les activités potentiellement dangereuses.



## Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne

- Augmentation exponentielle du nombre de cas depuis ratification de Aarhus
- Deux **forces motrices** principales : Commission et Cour de Justice



**Depuis les années 90, les tribunaux nationaux peuvent demander à la Cour de justice de clarifier la façon dont ils doivent traiter les différentes garanties mentionnées ci-dessus. Ces demandes ont généré un important ensemble de décisions pour les aider.**

**Les voies de recours prévues dans le Traité sont nombreuses, « complètes » nous dit même la Cour, destinées à permettre le contrôle par la Cour tant des actes pris par les institutions, organes et organismes de l'Union que des actes, comportement ou abstentions des Etats.**

**En effet, le Traité FUE a institué, notamment par ses articles 263 et 277, d'une part, et 267, d'autre part, un « système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes de l'Union, en le confiant au juge de l'Union » (CJUE, 19 déc. 2013, Telefonica / Commission européenne, précité, pt. 57).**

**S'y ajoutent celles prévues devant les juridictions nationales, l'article 19, paragraphe 1, deuxième phrase, du TUE, imposant aux États membres d'établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle**

**effective** dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

**Booming case-law** since ratification of Aarhus (and also before)

Two main driving forces of developing case-law:

1) Role of **the Commission** and powers granted by the Treaty

Article 17 EU and role as **« Guardian of the Treaties »**

Specific powers under Articles 258 TFEU et 260 TFEU

2) **Role of national judges** and role of the **Court of Justice** of the European Union

The concept of « direct effect »

The possibility to ask questions from the European Court of the European Union

**(preliminary references)**

# Cas pratique

## l'Ours brun - C-240/09



- ❑ Dérogations à la chasse à l'ours
- ❑ Impact sur la directive habitats
- Une ONG peut-elle contester ces décisions sur base de l'Article 9(3) de la convention d'Aarhus ?



Dans une affaire de chasse à l'ours brun en Slovaquie, une ONG slovaque a saisi un tribunal slovaque contre une décision administrative lui refusant un statut qui lui aurait permis de contester la façon dont les autorités slovaques protégeaient les ours bruns. Cette espèce jouit de garanties juridiques selon un acte législatif européen sur la conservation de la nature (Directive habitats).

une association de protection de l'environnement (Lesoochránárske zoskupenie VLK) a été informée que des associations de chasseurs notamment cherchaient à obtenir par voie de procédures administratives des dérogations au régime de protection de certaines espèces dont l'Ours Brun, de limitation de l'accès aux espaces naturels protégés, et de restriction de l'utilisation de produits chimiques dans de telles zones.

Après avoir essuyé un refus suite à sa demande d'être partie à la procédure et un autre refus suite au recours administratif qu'elle avait formée contre le premier refus, l'association zoskupenie a introduit un recours contentieux contre les deux décisions administratives de refus en invoquant l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus.

La question clef posée est la suivante: Une ONG peut-elle contester ces décisions sur base de l'Article 9(3) de la convention d'Aarhus ?

# Cas pratique

## l'Ours brun - C-240/09



- ❑ CJUE est compétente pour interpréter les dispositions de l'article 9(3)
- ❑ Test d'applicabilité de l'effet direct
- ❑ Exigence d' « une obligation claire, précise, et non subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'un acte ultérieur »

Résultat du test : Pas d'effet direct de l'Article 9(3)  
Et pourtant...



Après avoir ainsi démontré sa compétence, la Cour de Justice en vient à la question posée, celle de l'effet direct de l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus.

Et reprenant sa jurisprudence constante qui exige « une obligation claire, précise, et non subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'un acte ultérieur » (point 45), elle conclut à l'absence d'effet direct de la stipulation en cause de la Convention, et elle renvoie au droit interne pour la détermination des critères exigés pour être reconnus comme « membres du public » pouvant contester les actes de particuliers ou d'autorités allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

Ainsi, la CJUE conclut à l'absence d'effet direct de l'article 9-3, estimant que la disposition ne contient aucune obligation claire et précise de nature à régir la situation des particuliers.

# Cas pratique

## L'Ours brun - C-240/09



- ❑ Principe d'équivalence
- ❑ Principe de l'effectivité du droit de l'UE: une responsabilité des EMS
- ❑ Assurer une protection efficace du droit environnemental de l'UE
- ❑ Ne pas faire une interprétation trop restrictive de l'art 9(3)
- ❑ Les règles nationales doivent protéger les droits conférés par le droit de l'UE – obligation d'interprétation conforme



Et pourtant... la Cour juge que les tribunaux nationaux devaient faire tout leur possible pour qu'une ONG ait le droit d'être entendue dans ce genre de situation

La cour dit pour droit 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 (...) 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 (...) de contester en justice 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 »

les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de droit interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité).

Les juges ont l'obligation d'interpréter de façon conforme le droit procédural national voir même, dans le cas où une telle interprétation conforme devait s'avérer impossible, de laisser inappliquée, dans le litige dont elle est saisie, la règle de droit procédural national contraire, 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.

la Cour a ainsi jugé que les tribunaux nationaux devaient faire tout leur possible pour qu'une ONG ait le droit d'être entendue dans ce genre de situation.

## Qu'en pensent les juges?

- ❖ Eclatement des dispositions consacrant le droit au juge
- ❖ Principe d'autonomie procédurale des Etats
- ❖ Le plus souvent, la CJUE dit ce qu'il ne faut pas faire, mais pas **exactement** ce qui doit être fait
- ❖ En cas d'absence de règles nationales ou de l'UE, la tendance de la **jurisprudence nationale** est l'application directe des arrêts de la Cour de Justice
- ❖ Importance croissante des **renvois préjudiciels**



Pendant longtemps, la question de l'accès au juge en matière d'environnement n'avait quasiment jamais été abordée en droit de l'Union européenne, si ce n'est, très succinctement par la directive 90/313/CE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. La question est aujourd'hui régie par plusieurs directives : la directive 2003/4 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; la directive 2003/35 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ; la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale; la directive 2010/75 relative aux émissions industrielles ; la directive 2011/92 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive 2012/18 (dite Seveso III).

Le droit d'accès à la justice est envisagé uniquement dans des textes sectoriels imposant d'autres obligations environnementales (information, participation du public, évaluation des incidences...). L'option législative consistant à établir un instrument spécialement consacré à l'accès à la justice a en effet été écartée en 2003 alors que la Commission avait présenté une proposition dans ce sens auxquels plusieurs Etats membres se sont opposés (au nom notamment du principe de subsidiarité). C'est donc uniquement au sein de textes non spécifiques et épars qu'il est possible de trouver quelques dispositions relatives à l'accès aux juges nationaux et aux conditions qui l'entourent.

En vertu du principe d'administration indirecte, ce sont les Etats membres qui ont la charge de mettre en œuvre le droit produit par l'ordre juridique de l'Union (affaire Commission /France, C-304/02, pt. 29) qui, bien qu'autonome dans sa conception, « dépend des efforts des Etats membres » s'agissant du respect de ses dispositions. Il faut également rappeler (comme indiqué précédemment) que, l'article 19-1 du TUE consacre, de manière générale, l'obligation pour les Etats membres de garantir une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Il convient enfin de rappeler qu'il est de jurisprudence constante qu'« il appartient à chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice » (CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76, *Rec.* p. 1989, pt. 5. Voir, par analogie, CJUE, 18 octobre 2011, *Boxus e.a.*, C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, *Rec.* p. 9711, pt. 52.) visant à assurer le respect du droit de l'Union ce que l'on peut désigner sous le nom de principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale. On remarquera que ce principe est compatible avec ce que prévoit la Convention d'Aarhus elle-même.

Enfin, si la cour nationale considère qu'une décision de la CJUE est nécessaire pour lui permettre de statuer dans le cas d'une affaire pendante devant une juridiction nationale contre les décisions de laquelle il n'existe aucun recours

juridictionnel, cette juridiction saisit la CJUE

## Pourquoi renvoyer une question préjudicielle à la CJUE?

Question relative à l'interprétation du droit de l'UE

Cas non hypothétique

Question qui n'a pas déjà été résolue



Si les juges agissent conformément à leurs propres traditions juridiques, ils doivent appliquer les interprétations communes exigées par le droit de l'Union, Parfois, les tribunaux nationaux doivent demander à la Cour de justice de l'Union européenne de clarifier des points juridiques importants. Cela permet d'éviter des interprétations (et des décisions) divergentes, dans les différents États membres,

Prévu aux articles 19, paragraphe 3, sous b), du TE et 267 du TFUE le renvoi préjudiciel est un mécanisme fondamental du droit de l'Union européenne. Il vise à garantir l'interprétation et l'application uniformes de ce droit au sein de l'Union, en offrant aux juridictions des États membres un instrument qui leur permet de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, la «Cour»), à titre préjudiciel, de questions portant sur l'interprétation du droit de l'Union ou la validité d'actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union,

Dans la mesure où elle est appelée à assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, c'est en effet à la juridiction nationale saisie d'un litige — et à elle seule — qu'il appartient d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une demande de décision préjudicielle pour être en mesure de rendre sa décision que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour.



La demande de décision préjudicielle doit porter sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union, et non sur l'interprétation des règles du droit national ou sur des questions de fait soulevées dans le cadre du litige au principal.

Un renvoi préjudiciel peut notamment s'avérer particulièrement utile lorsqu'est soulevé une question d'interprétation nouvelle présentant un intérêt général pour l'application uniforme du droit de l'Union ou lorsque la jurisprudence existante ne paraît pas fournir l'éclairage nécessaire dans un cadre juridique ou factuel inédit.

Le rôle de la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle, est de contribuer à l'administration effective de la justice dans les États membres, et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques.

Lorsqu'une question est soulevée dans le cadre d'une affaire pendante devant une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est néanmoins tenue de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle (v. l'article 267, troisième alinéa, TFUE), à moins qu'il existe déjà une jurisprudence bien établie en la matière ou que la **manière correcte d'interpréter la règle de droit en cause ne laisse place à aucun doute raisonnable.**

-----  
Rappelons que certains recours ne sont pas ouverts aux particuliers. C'est le cas du recours en manquement.

toute personne peut déposer, sans frais, une plainte auprès de la Commission contre un État membre et il n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir. Toutefois, la Commission apprécie discrétionnairement si une suite doit être donnée ou non à une plainte. Il importe en outre de rappeler que certains recours, s'ils sont ouverts aux personnes physiques et morales ne sont, dans le domaine environnemental, quasiment jamais activés. C'est le cas du recours en responsabilité extracontractuelle de l'Union.

Cette voie est tout à fait ouverte aux personnes physiques et morales puisqu'aucune condition ne leur est imposée quant à leur intérêt pour agir. Toutefois, les conditions de la responsabilité sont telles que ce recours n'a quasiment jamais été activé pour demander la réparation de préjudices dans le domaine de l'environnement. Les contentieux portent pour l'heure exclusivement sur des comportements des institutions qui – dans l'objectif de protéger l'environnement- créent des préjudices économiques dans le chef de particuliers.

>Voir par exemple CJUE, 14 octobre 2014, Jean-François Giordano c/ Commission, Aff. C-611/12 P, Rec. p. 2282I. Des mesures d'urgence interdisant la pêche du thon rouge dans l'océan Atlantique et dans la Méditerranée adoptées par la Commission

n'engagent pas la responsabilité de l'Union dans la mesure où elles sont prévues par le règlement (CE) no 2371/2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques. Il n'y a dès lors pas d'illégalité du comportement de la Commission et les préjudices économiques liés à l'interdiction de l'activité de pêche ne pourront pas être indemnisés.

Délimitées à l'article 263 § 4 TFUE, substantiellement modifiées par le traité de Lisbonne, les conditions du recours en annulation pour les personnes physiques et morale envisagent trois hypothèses pour lesquelles les conditions fixées sont distinctes. Toute personne physique ou morale peut d'abord former un recours contre les actes dont elle est le destinataire. Elle peut aussi le faire contre les autres actes dont elle n'est pas le destinataire, mais qui la concernent directement et individuellement. Enfin, un recours peut être formé « contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ». C'est précisément cette troisième hypothèse qui a été ajoutée dans le dernier traité et qui, en ne répétant pas, pour cette hypothèse, la condition contestée d'individualité visée dans la seconde, a vocation à élargir le droit de recours des personnes physiques et morales.

## Convention d'Aarhus : problèmes spécifiques

- ❖ Législation, actes normatifs et catégories hybrides (Jurisprudence [Boxus](#), aff. C-128/09 à 131/09 et C-134/09, 135/09)
- ❖ Non application des règles nationales (affaire [C-664/15](#), § 55 (Protect Natur-,Arten-und Landschaftsschutz Umweltorganisation))
- ❖ Contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire de l'administration (affaire [C-197/18](#), § 72)



### *Boxus-Solvay*

**Parmi les limites au droit de recours** qui peuvent être prévues par les législations nationales, **certaines tiennent non pas aux requérants (et à ses conditions en propre), mais aussi aux types d'actes attaquables**. Rappelons d'ailleurs que l'article 2 de la Convention d'Aarhus exclut de son champ d'application les actes du pouvoir législatif et que l'article 1§5 de la directive n° 85/337 prévoit que celle-ci ne s'applique pas « aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique ». Dans l'affaire *Boxus - CJUE, 18 octobre 2011*, la Cour a précisément eu à connaître de cette limite et a, en l'espèce, développé une position tout à fait favorable au recours et donc rigoureuse quant aux limites admises. Dans l'affaire, la Cour a d'abord clairement entendu élargir les actes contre lesquels les personnes physiques devraient pouvoir agir. Elle a en effet considéré qu'en dépit de la marge dont disposent les Etats membres qui leur permet notamment de déterminer quelle juridiction est compétente, les dispositions de la Convention et de la directive « perdraient cependant tout effet utile si la seule circonstance qu'un projet est adopté par un acte législatif (...) avait pour conséquence de le soustraire à tout recours permettant de contester sa légalité, quant au fond ou à la procédure ». Et elle en conclut que dans l'hypothèse où aucun recours ne serait ouvert à

l'encontre d'un tel acte, « il appartiendrait à toute juridiction nationale saisie dans le cadre de sa compétence d'exercer le contrôle décrit au point précédent et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif »[ (point 55)

**Dans la même affaire, la CJUE a par ailleurs eu à connaître d'autres limites posées au droit de recours.** Elle a également à ces propos développé une jurisprudence rigoureuse. Elle a ainsi affirmé que « **la participation au processus décisionnel en matière d'environnement [...] est distincte et a une finalité autre que le recours juridictionnel** ». Par conséquent, « les membres du public concerné [...] doivent pouvoir exercer un recours contre une décision quel que soit le rôle qu'ils ont pu jouer dans l'instruction de ladite demande » (point 38). **Les Etats membres n'ont donc pas la possibilité de limiter le droit d'attaquer en justice une décision aux seuls membres du public concerné qui ont participé à la procédure d'adoption de celle-ci,**

**CJUE, 20 décembre 2017, Protect Natur, C-664/15.**

*Le litige interne concernait une autorisation d'une installation de production de neige (appartenant à une station de ski) et comprenant un bassin de stockage alimenté par de l'eau prélevé dans une rivière situé en Autriche. En l'espèce, la procédure administrative avait été menée par l'autorité compétente suivant les prescriptions de la loi autrichienne relative au droit de l'eau destinée à transposer la directive-cadre sur l'eau qui ne prévoit pas de dispositions spécifiques relatives à la participation ou au droit de recours juridictionnel des ONG. Protect Natur, une organisation de défense de l'environnement, contestait la décision au motif que le projet en cause aurait des incidences notables sur des zones protégées au titre de la directive « habitats » et détériorerait l'état des masses d'eau. Mais, le droit de participation, en tant que partie à la procédure, à la procédure d'autorisation, lui avait été refusé (notamment car elle n'avait pas fait avoir à temps ses objections) et faute d'être reconnue comme ayant la qualité de partie à la procédure, l'ONG s'était vue également déniée la possibilité d'introduire un recours devant une juridiction nationale afin de contester une décision d'autorisation du projet.*

**Par cet arrêt, la Cour, sur le fondement de l'article 47 de la Charte et de l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus, rappelle l'impossibilité pour les droits procéduraux nationaux de priver les organisations de défense de l'environnement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues du droit de l'Union de l'environnement[19] et souligne, qu'en ce cas, il incombe à la juridiction nationale, de laisser inappliquée, dans le litige dont elle est saisie, la règle de droit procédural national.**

**CJUE, Cour, 3 oct. 2019, C-197/18**

Dans cette affaire, les demandeurs - une association de droit public fournissant de l'eau domestique, une personne possédant un puits domestique et une municipalité

exploitant un puits municipal - avaient tous mesuré à certains moments des niveaux de nitrates dépassant le seuil de 50 mg/l de nitrates. Sur la base de la loi autrichienne, l'eau ne pouvait donc pas être utilisée comme eau potable. Ils demandent la modification du Plan Action Nitrates. Le Ministère déclare leur demande irrecevable parce que les requérants n'avaient pas de droits substantiels individuels qui avaient été violés par l'insuffisance alléguée du PAN. Les requérants ont fait appel de cette décision devant le tribunal administratif de Vienne, qui pose une question à la CJUE demandant essentiellement si les requérants devaient avoir qualité pour agir sur la base du droit de l'Union et, dans l'affirmative, ce qu'ils devraient pouvoir revendiquer.

la Cour de justice confirme la qualité pour agir des particuliers contre les programmes d'action relatifs aux nitrates.

La Cour a séparé la question en trois parties: a) si les requérants devraient avoir **qualité pour agir**, b) quelles obligations la directive impose et c) si les particuliers peuvent invoquer ces obligations devant les tribunaux.

En ce qui concerne la qualité pour agir, la Cour a tout d'abord jugé que l'effet contraignant des directives en vertu de l'article 288 TFUE implique une obligation selon laquelle « au moins les personnes physiques et morales concernées » doivent pouvoir se prévaloir d'une violation de la directive (points 30-32). La Cour rappelle que le principe de protection juridictionnelle effective énoncé à l'article 47 de la Charte et au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus exige que « le public concerné » puisse protéger ses « droits conférés par le droit de l'Union, en particulier les dispositions du droit de l'environnement » (par. 33 à 34).

**La Cour a ensuite jugé que les requérants étaient « directement concernés » en l'espèce parce que l'objet de la directive est de « réduire la pollution de l'eau » en ce qui concerne les nitrates et que l'utilisation légitime de l'eau par les requérantes a été affectée par la pollution (points 35-40). La Cour reconnaît aux requérants un intérêt à agir par ce qu'elles étaient directement concernées en raison d'une ingérence dans leur utilisation légitime de l'eau,**

la CJUE estime en outre que les obligations d'adopter des PAN et d'adopter des mesures supplémentaires ou des actions renforcées (art. 5, paragraphes 4 à 5, de la directive) sont claires, précises et inconditionnelles, ce qui signifie qu'elles sont directement efficaces (paragraphe 70). Elle ajoute que « **même si les États membres jouissent d'une certaine discrétion, toutes les mesures imposées doivent être adaptées à la réduction de la pollution de l'eau. Par conséquent, la question de savoir si les autorités publiques outrepassent leur pouvoir discrétionnaire en adoptant ces mesures doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire** » (par. 71 à 72).

. Lire en ligne : <https://www.doctrine.fr/d/CJUE/2019/CJUE62018CJ0197>

# Convention d'Aarhus

## Déclencheurs



Conclusions du Comité de Conformité



Traité de Lisbonne



Développements jurisprudentiels

## Réponses

Révision du règlement Aarhus

Mandat spécifique du « Pacte vert pour l'Europe »

Actions spécifiques de la Commission européenne



Pour la deuxième fois, dans une décision du 17 mars 2017 (ACCC/C/2008/32) le comité d'examen du respect de la Convention d'Aarhus a constaté les insuffisances du droit de l'Union vis-à-vis du droit au juge en matière environnementale et conclu à la non-conformité du droit de l'Union vis-à-vis des prescriptions de la Convention en matière d'accès du public à la justice.

Et pourtant, dans la même période, la Commission publiait, plus précisément le 28 avril 2017, une Communication sur l'accès à la justice en matière d'environnement (C(2017) 2616 final.)

Cette Communication recense l'importante jurisprudence de la Cour en la matière et ce faisant, vise à « clarifier sensiblement les choses et constituer une source de référence » notamment pour « le public, notamment les personnes physiques et les ONG environnementales, agissant en défenseurs de l'intérêt général » (point 9 de la COM).

La Commission souligne que, de son point de vue, « les exigences figurant actuellement dans l'acquis de l'Union (...) fournissent déjà un cadre cohérent pour l'accès à la justice dans ce domaine (point 210).

D'ailleurs, l'arrêt rendu le 20 décembre dernier, Protect Natur[C-664/15], conforte cette conclusion. La Cour, sur le fondement de l'article 47 de la Charte et de l'article 9-3 de la Convention d'Aarhus, rappelle l'impossibilité pour les droits procéduraux nationaux de priver les organisations de défense de l'environnement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues du droit de l'Union de l'environnement [point 47 de l'arrêt ] et souligne, qu'en ce cas, il incombe à la juridiction nationale, de laisser inappliquée, dans le litige dont elle est saisie, la règle de droit procédural national.

L'accès à la Cour de justice est, au contraire, rigoureusement encadré dans le droit de l'Union, et en dépit ds critiques, la Commission s'est montrée prudente en la matière compte tenu de l'enjeu « constitutionnel » de l'impact d'un changement sur l'ordonnancement juridique de l'UE fixé par les Traités.

Pour certains, le droit de l'Union -et plus spécifiquement la jurisprudence de la Cour- semble exiger des États membres ce qu'elle n'exige pas pour elle-même. Certes, les conséquences peuvent, d'un certain point, de vue être relativisées car les limites à l'accès à la Cour elle-même sont précisément compensées par l'accès aux juges nationaux qui peuvent connaître des mesures nationales de mise en œuvre du droit de l'Union et qui peuvent, le cas échéant, saisir la Cour d'une question préjudicielle.

Toutefois, certains estiment que l'invalidité des mesures prises au niveau de l'Union elle-même ne peut que très difficilement être avancée devant le juge de l'Union. Au-delà des difficultés rencontrées pour obtenir la qualité à agir pour saisir l'UE, d'aucun argument également de frais de justice trop élevés et de règles de procédure trop strictes.

### **Influence du Traité de Lisbonne:**

Convention Aarhus adoptée avant le Traité de Lisbonne - aujourd'hui les dispositions de l'article 263T ont donné plus d'espoirs d'avoir la même qualité à agir que la Commission.

### **Réponses de la Commission:**

- Revision of the Aarhus Regulation
- Communication to Member States
- Cooperation with judges programme (since 2008)
- LIFE+ Regulation – funding

The Commission committed in the **European Green Deal** to 'consider revising the

Aarhus Regulation to improve access to administrative and judicial review at EU level for citizens and NGOs who have concerns about the legality of decisions with effects on the environment. The Commission will also take action to improve their access to justice before national courts in all Member States’.





La Communication  
« améliorer l'accès à la justice en matière  
d'environnement dans l'UE et ses États  
membres » - COM(2020) 643 final

- ❖ Contexte politique
- ❖ Messages clés
- ❖ Priorités
- ❖ Rôle de la Commission



**Nouveau contexte politique** : le Pacte vert pour l'Europe

la Commission s'est engagée à «[envisager] de réviser le règlement Aarhus afin d'améliorer l'accès au contrôle administratif et juridictionnel au niveau de l'UE pour les citoyens et les ONG qui ont des doutes sur la légalité des décisions ayant des incidences sur l'environnement. La Commission prendra également des mesures pour améliorer leur accès à la justice devant les juridictions nationales de tous les États membres».

**Messages clés:**

Besoin d'améliorer le système d'accès à la justice en matière d'environnement de l'Union européenne, conformément à la convention à laquelle les États membres sont parties de plein droit

Besoins identifiés en 2019 dans un rapport sur la mise en œuvre de la politique environnementale, qui recense un ensemble de lacunes systémiques concernant l'application sur le terrain de l'accès à la justice en matière d'environnement dans les systèmes juridiques nationaux. L'accent est mis en particulier sur les problèmes

auxquels se heurtent les ONG pour saisir la justice sur des questions d'environnement liées à l'Union et sur les obstacles procéduraux existants, tels que des coûts exorbitants.

La COM invite les États membres à accélérer la mise en œuvre de la législation en vigueur de l'Union.

La COM souligne l'importance qu'il y a d'assurer que les règles des États membres applicables à la justice et aux pratiques judiciaires traduisent parfaitement la jurisprudence de la CJUE relative à l'accès à la justice en matière d'environnement. La COM rappelle que les législations nationales ne devraient pas créer d'obstacles à l'A2J, par exemple en n'accordant pas aux ONG la qualité pour agir en justice, comme le prévoit la convention.

### **Priorités:**

veiller à ce que l'accès à la CJUE pour les citoyens et les ONG au titre de l'article 267 du TFUE ne soit pas indûment limité. La suppression des obstacles à l'accès à la justice procurerait comme avantages supplémentaires de renforcer la sécurité juridique, d'améliorer le fonctionnement de la justice et de réduire les charges administratives.

La deuxième priorité consiste, pour les colégislateurs, à inclure des dispositions sur l'accès à la justice dans les propositions de la Commission concernant l'adoption ou la révision d'actes législatifs de l'Union en matière d'environnement

La troisième priorité des États membres est le réexamen de leurs dispositions législatives et réglementaires nationales qui empêchent les ONG qui œuvrent dans le domaine de la protection de l'environnement ou les personnes directement concernées par une violation du droit environnemental de l'Union découlant des actions ou omissions des pouvoirs publics.

La quatrième priorité concerne l'obligation qui est faite aux juridictions nationales de garantir aux particuliers et aux ONG le droit à un recours effectif en vertu du droit de l'Union

### **Rôle de la Commission:**

Lancer des procédures d'infraction pour assurer que les priorités sont respectées;

Soutien aux EMs : la Commission apportera son soutien aux États membres et intensifiera ses efforts pour coopérer activement avec la société civile et les autorités publiques afin de parvenir à la pleine mise en œuvre de la législation environnementale en vigueur de l'Union. Elle prévoit de lancer de nouvelles actions

de renforcement des capacités, des programmes de formation et d'éducation ainsi que des initiatives en matière d'échange d'informations avec la société civile à l'intention des administrations publiques et des ONG . Le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) , le Forum européen des juges pour l'environnement et la Fédération européenne des juges administratifs font partie des enceintes de coopération avec le pouvoir judiciaire.

Mise en ligne des informations sur le portail eJustice de la Commission

# Thank you



© European Union 2020

Unless otherwise noted the reuse of this presentation is authorised under the [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license. For any use or reproduction of elements that are not owned by the EU, permission may need to be sought directly from the respective right holders.

Slide xx: element concerned, source: e.g. Fotolia.com; Slide xx: element concerned, source: e.g. iStock.com



Update/add/delete parts of the copy right notice where appropriate.  
More information: [https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/intellectual-property/Documents/2019\\_Reuse-guidelines%28CC-BY%29.pdf](https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/intellectual-property/Documents/2019_Reuse-guidelines%28CC-BY%29.pdf)