

La participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement : La convention d'Aarhus dans le droit de l'UE

L'identification du public concerné

Les exceptions à la participation du public

La participation du public dans le droit matériel de l'Union.

**Camille Mialot, avocat spécialiste en
droit public, docteur en droit, maître de
conférence à l'école de droit de**



**Les juges nationaux et l'acquis de la convention d'Aarhus dans
l'UE (formation du 7 juin 2021)**

Plan

I) Le public concerné dans le droit de l'UE au sens de la convention d'Aarhus : éléments généraux

II) Le droit matériel de l'UE et la participation du public

III) Cas d'exclusion ou d'obstacles à la participation du public



I Le public concerné : Eléments généraux

Les trois piliers de la convention d'Aarhus

I L'accès à l'information la justice

- ✓ Le public au sens large
- ✓ Obligation de mise à disposition
- ✓ Obligation active d'informer

II La participation du public

- ✓ Le public concerné (restrictif)
- ✓ L'annexe 1 de la convention et les autres cas
- ✓ Les plans et programmes
- ✓ Les règles générales

III l'accès à

- ✓ Le public concerné.
- ✓ L'information refusée
- ✓ Les décisions du 2eme pilier
- ✓ Violation d'autres dispositions du droit national en relation avec l'environnement

I Le public concerné : La transposition du second pilier de la convention d'Aarhus dans le droit de l'UE

Textes de portée générale :

1) Directive 2003/35/CE du Parlement et du Conseil du 26 Mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE

2) Le règlement n° 1367/2006 du Parlement et du Conseil 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



I Le public concerné : La transposition du second pilier de la convention d'Aarhus dans le droit de l'UE

Textes de portée générale :

- 1) Directive 2003/35/CE sur la participation du public à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement modifiée en 2016 liste des plans concernés annexe 1 à l'exception des plans et programmes concernés par la directive 2001/42

Article 2 : « 1. Aux fins du présent article, on entend par «public», **une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.**

2. Les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des **possibilités effectives de participer** à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes

a) le public soit informé, (...) les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises;

b) **le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes;**

c) **lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public;**

d) (...)

3. Les États membres identifient le public habilité à participer aux fins du paragraphe 2, y compris les **organisations non gouvernementales** qui remplissent toutes les conditions prévues par la législation nationale, telles que celles œuvrant en faveur de la protection de l'environnement.



I Le public concerné Les dispositions du droit matériel de l'UE relatives à la participation

1) Les directives faisant explicitement référence à la convention d'Aarhus

- **Directive 2011/92/UE** – concernant l'évaluation de l'incidence de certains projets publics et privés
- **Directive 2010/75/UE** relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)
- **Directive Seveso 2012/18/UE III**
- **Directive 2008/98 CE** relative aux déchets par renvoi à la directive 2003/35

2) Directives devant appliquer la Convention d'Aarhus selon la CJUE

- **Directive habitat 92/43/CEE** (Natura 2000): (C 182/10 Solvay)
- Directive 2000/60 CE sur l'eau (C-664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation)

3) Directives faisant référence à des procédures de participation du public

Directive 2001/42 sur l'élaboration des plans et programmes, directive 2002/49 CE sur le bruit etc.



I Le public concerné : Les modalités d'interprétation de la convention d'Aarhus par la CJUE

Le aff. C-511/13 *Philips Lighting Poland*, §60 : “Selon une jurisprudence constante de la Cour, les textes de droit de l’Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international, en particulier lorsque de tels textes visent précisément à mettre en œuvre un accord international conclu par l’Union (voir arrêt SCF, C-135/10, EU:C:2012:140, point 51 et jurisprudence citée)”



I Le public concerné : les personnes physiques

C-570/13 *Gruber*

(...) Ainsi, les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui constitue un «intérêt suffisant pour agir» ou une «atteinte à un droit»

39 Cependant, il découle du libellé même de l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2011/92 ainsi que de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus que ladite marge d'appréciation trouve ses limites dans le respect de l'objectif visant à assurer un large accès à la justice au public concerné.

40 Dès lors, s'il est loisible au législateur national, notamment, de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre l'un des actes, décisions ou omissions visés à l'article 11 de la directive 2011/92 aux seuls droits subjectifs publics, c'est-à-dire des droits individuels qui peuvent, selon le droit national, être qualifiés de droits subjectifs publics (voir, en ce sens, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, points 36 et 45), **les dispositions de cet article relatives aux droits de recours des membres du public concerné par les décisions, les actes ou les omissions qui relèvent du champ d'application de cette directive ne sauraient être interprétées de manière restrictive.**

41 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que **M^{me} Gruber est une «voisine», au sens de l'article 75, paragraphe 2, de la Gewerbeordnung, notion dont relèvent les personnes que la construction, l'existence ou l'exploitation d'une installation pourraient exposer à des dangers ou à des nuisances ainsi que les personnes dont le droit de propriété ou d'autres droits réels pourraient être atteints.**



I Le public concerné : ONG et associations

C-664/15 Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation production de neige artificielle/atteinte aux nappes d'eau et à des habitats au sens de la directive habitat

1ere question droit au recours juridictionnel ONG

45 Il est vrai que seuls « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » sont titulaires des droits prévus à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, **de sorte que cette disposition, en tant que telle, est dépourvue d'effet direct en droit de l'Union**. Toutefois, **il n'en demeure pas moins que ladite disposition, lue 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 (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C240/09, EU:C:2011:125, points 45 et 51).

46 Or, ainsi que l'a également relevé, en substance, M^{me} l'avocat général aux points 89 et 90 de ses conclusions, **le droit de recours prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus serait vidé de tout effet utile, voire de sa substance même, s'il devait être admis que, par l'imposition de tels critères, certaines catégories des « membres du public », a fortiori des « membres du public concerné » telles les organisations de défense de l'environnement répondant aux exigences posées à l'article 2, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, se voient dénier tout droit de recours.**



I Le public concerné : ONG et associations

C-664/15 Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation production de neige artificielle/atteinte aux nappes d'eau et à des habitats au sens de la directive habitat

2eme question : droit à participer des ONG n'est pas lié au droit au recours contre la decision finale

62 En effet, la participation au processus décisionnel en matière d'environnement est distincte et a une finalité autre que le recours juridictionnel, ce dernier pouvant, le cas échéant, être exercé contre la décision prise à l'issue de ce processus (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C263/08, EU:C:2009:631, point 38).



I Le public concerné : ONG et associations

C-664/15 Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation production de neige artificielle/atteinte aux nappes d'eau et à des habitats au sens de la directive habitat

2eme question : droit à participer des ONG

65 Or, ainsi qu'il ressort du point 36 du présent arrêt, **il est constant que l'activité sur laquelle porte la décision d'autorisation en cause au principal n'est pas énumérée à l'annexe I de la convention d'Aarhus.**

66 Partant, ce n'est que si la juridiction de renvoi devait constater, dans le cadre de l'examen qu'il lui incombe d'effectuer conformément à ce qui a déjà été dit aux points 41 à 43 du présent arrêt, que le projet en cause au principal est susceptible d'avoir un effet important sur l'environnement au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la convention d'Aarhus, en particulier sur l'état des eaux qui font l'objet de la procédure d'autorisation en cause au principal, que Protect tirerait de l'article 6 de la convention d'Aarhus un droit de participation à la procédure administrative d'autorisation afin de pouvoir invoquer, dans le cadre de cette procédure, une éventuelle violation de l'article 4 de la directive 2000/60.

67 En revanche, si la juridiction de renvoi devait constater qu'il est exclu que le projet en cause au principal puisse avoir un effet important sur l'état des eaux concernées, il en découlerait que Protect ne dispose que du droit de recours prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.



I Le public concerné : ONG et associations

C-664/15 Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation production de neige artificielle/atteinte aux nappes d'eau et à des habitats au sens de la directive habitat

2eme question : droit à participer des ONG

81 Au regard de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la deuxième question que les dispositions combinées de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et de l'article 47 de la Charte ainsi que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2000/60 **doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un droit procédural national qui exclut, dans une situation telle que celle en cause au principal, les organisations de défense de l'environnement du droit de participation, en tant que partie à la procédure, à une procédure d'autorisation visant à mettre en œuvre la directive 2000/60 et qui limite le droit de recours pour contester des décisions issues d'une telle procédure aux seules personnes ayant cette qualité (partie à la procédure administrative qualité non reconnue aux ONG par le droit Autrichien).**



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE

La Directive (2011/92/EU) projets version 2015

Art 6

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public, par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale, et de la consultation du public concerné, par exemple, par écrit ou par enquête publique, sont déterminées par les États membres. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour:

a) informer les autorités visées au paragraphe 1 ainsi que le public; et

b) permettre aux autorités visées au paragraphe 1 et au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article.

7. Le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, paragraphe 1, ne peut être inférieur à 30 jours.



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE

Directive 2010/75/UE sur émissions industrielles modifiée en 2011

- Annexe 4 (renvoi par article 24)

3.

Le public concerné est habilité à adresser des observations et des avis à l'autorité compétente avant qu'une décision ne soit prise.

4.

Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.

5.

Les modalités et de consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions de la présente annexe.



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE

La directive SEVESO III (2012/18/EU) –

Article 15

Consultation publique et participation à la prise de décisions

1. Les États membres veillent à ce que soit donnée au public concerné, en temps voulu, la possibilité de donner son avis sur des projets individuels spécifiques (...)
6. Lors de l'établissement de plans ou programmes généraux ayant trait aux questions visées au paragraphe 1, points a) ou c), les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à leur préparation et à leur modification, ou à leur réexamen, selon les procédures visées à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE

Directive 2008/98 CE relative aux déchets par renvoi à la directive 2003/35 modifiée en 2018

Article 31

“Les États membres veillent à ce que les parties et les autorités concernées et l'ensemble de la population aient la possibilité de participer à l'établissement des plans de gestion des déchets et des programmes de prévention des déchets et y aient accès lorsqu'ils auront été établis, conformément à la directive 2003/35/CE ou, le cas échéant, à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement . Ils affichent ces plans et programmes sur un site internet accessible au public.”



II la participation du public dans le droit matériel de l'UE

Directive 2001/42 CE relative relative aux plans et programmes

Article 6 :

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

(...)

5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres.

Doit être lu à la lumière de l'article 7 convention d'Aarhus

C 470-10 Seaport



III Dérogations et obstacles à la participation du public



III Dérogations et obstacles à la participation du public

Les obstacles à la participation du public

Le coût de la participation: C-216/05 (*Commission v Irlande*): Si la directive 85/337 ne s'oppose pas à des redevances telles que celles qu'impose la réglementation nationale en cause dans la présente affaire, celles-ci ne sauraient toutefois être fixées à un niveau tel qu'elles seraient de nature à empêcher ladite directive de déployer son plein effet, conformément à l'objectif qu'elle poursuit (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2001, *Commission/France*, C-97/00, Rec. p. I-2053, point 9).

44 Tel serait le cas si, à cause de son montant, une redevance était de nature à constituer un obstacle à l'exercice des droits de participation découlant de l'article 6 de la directive 85/337.

45 À cet égard, s'agissant du montant des redevances en cause, à savoir 20 euros dans le cadre des procédures devant les autorités locales et 45 euros au niveau de la commission de recours, ce montant ne saurait être considéré comme constituant un tel obstacle. La Commission n'a par ailleurs pas pu infirmer l'argument de l'Irlande selon lequel le niveau dudit montant est justifié au regard des coûts administratifs générés par le traitement des observations des personnes concernées.



III Dérogations et obstacles à la participation du public

Les obstacles à la participation du public

Lieu de la participation du public

C-280/18 (Flausch and Others Ile de Ios): 44. Il convient, par suite, de répondre à la première question que l'article 6 de la directive EIE (2011/92) doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre conduise les opérations de participation du public au processus décisionnel afférentes à un projet au niveau du siège de l'autorité administrative régionale compétente, et non au niveau de l'unité municipale dont dépend le lieu d'implantation de ce projet, lorsque les modalités concrètes mises en œuvre n'assurent pas un respect effectif de ses droits par le public concerné, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier



III Dérogations et obstacles à la participation du public

- La convention d'Aarhus exclut les actes législatifs de son champ d'application cependant il y a des limitations à l'exception :

Affaires jointes Antoine Boxus et autres *C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09 et Solvay C-182/10.*

- **40** Il en résulte qu'un acte législatif ne peut pas être considéré comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive 85/337, lorsqu'il ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement ou qu'il nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet.



III Dérogations et obstacles à la participation du public

54 Les exigences qui découlent de l'article 9 de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337 supposent à cet égard que, lorsqu'un projet entrant dans le champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus ou de la directive 85/337 est adopté par un acte législatif, la question de savoir si cet acte législatif répond aux conditions fixées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de cette directive et rappelées au point 37 du présent arrêt doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle, selon les règles nationales de procédure, par une juridiction ou par un organe indépendant et impartial établi par la loi.

55 Dans l'hypothèse où aucun recours de la nature et de la portée qui ont été rappelées ci-dessus 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.



Merci !

camille.mialot@sciencespo.fr

