

Etendue et norme du contrôle judiciaire

Julien Bétaille,
Maître de conférences (IEJUC)



LES JUGES NATIONAUX ET L'ACQUIS DE LA CONVENTION
D'AARHUS DANS L'UE
Formation ERA

14 juin 2021

Introduction

- Pourquoi l'accès à la justice en matière d'environnement ?
 - Absence de personnification de la nature (C. Stone)
 - Choix de s'appuyer sur le public (dont les ONG) pour œuvrer, de façon altruiste, en faveur de la nature (Rio, Aarhus, Escazu)
 - Clé d'interprétation: effectivité de la protection juridique de l'environnement
- Nécessité d'un contrôle juridictionnel efficace du droit de l'environnement
 - Préambule de la convention d'Aarhus : « Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée, »



- Article 9 de la convention d'Aarhus est assez précis, mais ne comporte aucune indication précise sur l'étendue et le degré de contrôle du juge
- Plus largement, la convention d'Aarhus a une influence importante sur l'office du juge en matière d'environnement
- Deux moteurs essentiels – dynamique interprétative
 - Comité d'examen des dispositions de la convention d'Aarhus
 - Cour de justice de l'Union européenne (accord mixte + dispositions des directives sectorielles, par exemple art. 11 dir. 2011/92)
- Focus sur l'influence de la convention d'Aarhus sur l'office du juge en matière d'environnement



1. L'article 9 de la convention d'Aarhus

■ 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. (...)

■ 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.

Ce 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. A cet effet, 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 dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.



- 3. 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

- 4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

■ Un champ d'application très large (art. 9§3)

□ Actes et omissions des personnes publiques

- Justice constitutionnelle (Arménie, ACCC/C/2004/8, 10 mai 2006, § 37)
- Justice administrative
- Projet approuvé par la voie d'un acte législatif : voir CJUE, 18 octobre 2011, grde. chbre., *Antoine Boxus*, C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09 ; CJUE, 16 février 2012, *Marie-Noëlle Solvay*, C-182/10

□ Actes et omissions des personnes privées

- Pénal (Autriche, ACCC/C/2011/63, 13 janvier 2014, §63-64)
- Civil (Royaume-Uni, ACCC/C/2008/23, 24 septembre 2010, § 45)

□ Les « dispositions du droit national de l'environnement »

- Toute loi « qui peut de manière générale avoir rapport avec l'environnement, contribuer à le protéger ou au contraire lui porter atteinte, ou avoir sur lui d'autres types d'incidences » (ACCC/C/2011/63, 13 janvier 2014, Autriche, § 52).
- Le champ d'application de l'expression « droit national » s'étend également à la législation de l'UE applicable dans un État membre (ACCC/C/2011/63, 13 janvier 2014, Autriche, § 53).
- CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09 : possibilité d'invoquer toute norme découlant de la transposition du DUE dans son ensemble (en l'espèce la dir. Habitats).

■ Absence d'effet direct de l'article 9 §3:

- « force est de constater que les stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne contiennent aucune obligation claire et précise de nature à régir directement la situation juridique de particuliers. En effet, dès lors que seuls « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » sont titulaires des droits prévus audit article 9, paragraphe 3, cette disposition est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'un acte ultérieur » (CJUE, 8 mars 2011, aff. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, § 45)

■ Mais une obligation d'interprétation conforme à l'objectif de la convention

- « il ne saurait dès lors être envisageable, sans mettre en cause la protection effective du droit de l'Union de l'environnement, de donner une interprétation des stipulations de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qui rendrait impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union » (CJUE, 8 mars 2011, aff. C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, § 49).

2. La recevabilité des recours

■ La notion de « public » et de « public concerné »

- ❑ Article 9§2 : les « voisins » d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement font partie du « public concerné » ayant le droit de former un recours (CJUE, 15 avril 2015, *Karoline Gruber*, C-570/13)
- ❑ Article 9§3 : « public », mais uniquement celui qui répond aux critères posés par le droit national. Ces critères ne doivent pas priver le public d'un large accès à la justice (v. CJUE, 14 janvier 2021, *Stichting Varkens in Nood*, C-826/18).

■ L'indépendance des droits à la participation et à l'accès à la justice

- CJCE, 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08 : le droit accordé au public de participer au processus d'élaboration d'une décision est indépendant de son droit de contester cette même décision en justice. L'exercice du premier droit ne prive pas du second.
- CJUE, 20 décembre 2017, *Protect Natur*, C-664/15 : une ONG, même si elle n'est pas partie à la phase administrative de la procédure, doit pouvoir contester la décision d'autorisation (dir. cadre sur l'eau).
- CJUE, 14 janvier 2021, *Stichting Varkens in Nood*, C-826/18
 - L'article 9§2 « s'oppose à ce que la recevabilité des recours juridictionnels qu'il vise, exercés par des ONG faisant partie du « public concerné », (...), soit subordonnée à la participation de ces organisations à la procédure préparatoire à la décision attaquée »
 - En revanche, ce n'est pas le cas dans le cadre de l'article 9§3.

3. La marge d'appréciation des EM dans l'application de l'article 9

■ CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09

- ❑ Recours associatif contre une centrale électrique à proximité de plusieurs sites Natura 2000
- ❑ Irrecevabilité au motif que le droit de la protection de la nature allemand ne confère pas de droits aux particuliers (droits publics subjectifs)
- ❑ Selon la Cour :
 - ❑ Il revient aux Etats membres de déterminer les conditions de recevabilité
 - ❑ Mais : les critères fixés par le droit interne ne sauraient « priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de (la directive 85/337), de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que par la convention d'Aarhus » (§ 44).
 - ❑ « s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier (...) aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement » (§ 45).



16/07/2021

10

■ CJUE, 15 avril 2015, *Karoline Gruber*, C-570/13

Si les Etats-membres disposent d'une large marge d'appréciation pour interpréter les dispositions de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE et de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, celle-ci « *trouve ses limites* » dans le respect de l'objectif de ces textes.

Il en résulte que la limitation des droits dont la violation peut être invoquée dans le cadre d'un recours aux seuls « droits subjectifs publics », comme cela est le cas en Allemagne et en Autriche, ne doit pas être interprétée « de manière restrictive ».

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

- « l'imposition desdits critères ne saurait en particulier 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, dès lors également que de telles normes sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement et que lesdites organisations ont pour mission de défendre l'intérêt général » (§47).
- « les termes « critères éventuels prévus par son droit interne » figurant à l'article 9, § 3, de la convention d'Aarhus, s'ils impliquent que les États contractants conservent un pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de cette disposition, ne sauraient permettre que ceux-ci imposent des critères qui sont tellement stricts qu'il serait effectivement impossible pour les organisations de défense de l'environnement de contester des actes ou des omissions visés par cette disposition » (§48).



■ Illustration de la marge dont disposent les EM dans l'affaire CJUE, 14 janvier 2021, *Stichting Varkens in Nood*, C-826/18

- ❑ L'article 9§3 « encadre de manière plus souple la marge de manœuvre des parties à cette convention », comparativement à l'article 9§2 (§62)
- ❑ « cette disposition ne s'oppose pas, en principe, pour les recours qu'elle vise, à ce que leur recevabilité soit subordonnée à la condition que le requérant ait fait valoir ses objections en temps utile dès la procédure administrative, dès lors qu'une telle règle peut permettre d'identifier de manière plus rapide les points litigieux et, le cas échéant, de résoudre ceux-ci au cours de la procédure administrative, de telle sorte qu'un recours juridictionnel n'est plus nécessaire » (§63)
- ❑ En résumé, s'agissant des recours visés par l'article 9§3 (et non ceux de l'article 9§2), la Cour admet ainsi la possibilité de soumettre la recevabilité du recours à la participation du requérant dans la phase de préparatoire de la décision attaquée.



16/07/2021

13

4. Les vices susceptibles d'engendrer l'annulation de la décision

- **Légalités interne et/ou externe ?**
 - L'article 9 §2 fait une référence explicite au « fond » et à la « procédure » (légalités interne et externe), mais ce n'est pas le cas du §3.
 - Néanmoins, pour le Comité Aarhus, l'article 9 §3 implique, comme l'article 9 §2, que le juge national examine aussi bien la légalité externe qu'interne (Comité n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010, §124)



■ Formalités substantielles et non substantielles

- CJUE, 15 octobre 2015, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*, C-137/14, § 55-57 :
 - « conformément à l'objectif visant à lui donner un large accès à la justice, le public concerné doit pouvoir, par principe, invoquer tout vice de procédure à l'appui d'un recours en contestation de la légalité des décisions » visées par la directive sur les études d'impact.
 - Elle ajoute que « refuser l'annulation d'une décision administrative adoptée en violation d'une règle de procédure au seul motif que le requérant demeure en défaut d'établir l'incidence de ce vice sur le bien-fondé de ladite décision prive » le droit de l'UE « de tout effet utile ».
 - alors que le droit allemand limite les moyens invocables dans la phase juridictionnelle du recours à ceux qui ont été préalablement invoqués lors de sa phase administrative, la Cour considère que ce type de limitation « ne saurait être justifiée par des considérations tirées du respect du principe de sécurité juridique. Il n'est en effet aucunement établi qu'un contrôle juridictionnel complet relatif au bien-fondé de ladite décision serait de nature à porter atteinte à ce principe » (§ 79).



16/07/2021

15

- ❑ CJUE, 28 mai 2020, *IL et al.*, C-535/18
 - ❑ Il est « loisible au législateur national de subordonner la recevabilité d'un recours en annulation de la décision d'autorisation d'un projet pour vice de procédure, lorsque ce dernier n'est pas de nature à modifier le sens de cette décision, à la condition qu'il ait effectivement privé les requérants de leur droit de participer au processus décisionnel » (§61).
 - ❑ En dehors des vices de procédures qui ont eu une influence sur le sens de la décision administrative, les vices de procédures invocables peuvent ainsi être limités aux seuls vices affectant l'exercice du droit à la participation.
- ❑ En résumé, les vices de procédures invocables sont
 - ❑ En principe, tous les vices de procédure (C-137/14)
 - ❑ Mais possibilité de limiter les vices de procédure invocables à :
 - ceux qui ont une influence sur le sens de la décision
 - ET
 - ceux qui sont relatif à l'exercice du droit à la participation



5. L'étendue du contrôle du juge national

- Article 9§4: exige des « recours suffisants et effectifs »
- Préambule : « souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée, »
- Interprétation téléologique ; effet utile
- Discrétionnaire / compétence liée
- Mais pas trop faible : UK, France ?

■ Comité Aarhus, n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010, Grande-Bretagne

- ❑ Le juge anglais opère un contrôle sur le terrain de :
 - ❑ Procedural impropriety (impartialité subjective, motivation, vice de procédure)
 - ❑ Illegality (compétence, exactitude matérielle des faits, erreur de droit, détournement de pouvoir et « fettering discretion »).
 - ❑ Irrationality (erreur manifeste d'appréciation particulièrement grossière)
- ❑ Les auteurs de la communication ont mis en évidence, à travers différents exemples, qu'un tel contrôle (irrationnality) conduit le juge à ne pas exercer de contrôle concernant notamment certaines exigences relatives aux études d'impact ou à l'application du principe de précaution.
- ❑ Le Comité ne se considère pas convaincu qu'un tel contrôle satisfasse les exigences de l'article 9 §3. Pour autant, le Comité ne va pas jusqu'à constater le non-respect de la Convention par le Royaume-Uni.



- ❑ En revanche, il suggère au Royaume-Uni de mettre en place un contrôle de proportionnalité concernant les cas entrant dans le champ de la Convention. Il précise ainsi que la limitation des droits à l'information ou à la participation ne doit pas être davantage que nécessaire pour atteindre le but de la décision limitant ce droit. L'autorité publique doit dans ce cadre apporter la preuve que la décision justifie cette limitation.

■ Cas de la France

- ❑ Le contrôle du « bilan » applicable aux déclarations d'utilité publique (grands projets) est considéré comme un contrôle maximum parce qu'il porte quasiment sur l'opportunité du projet
- ❑ Pour autant, en pratique, très peu de décisions sont annulées sur ce fondement.
- ❑ La doctrine considère ainsi qu'il s'agit en fait d'un contrôle minimum (F. Melleray).

6. Les pouvoirs du juge

■ Modulation des effets de la décision

Encadrement des possibilités de modulation dans le temps : CJUE, 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15

■ Injonction

□ CJUE, 15 janvier 2013, *Jozef Krizan*, C-416/10.

L'article 9 de la convention d'Aarhus impose que le juge national ait la possibilité d'imposer des mesures provisoires tendant à la suspension de l'autorisation.

En dépit de l'autonomie procédurale dont dispose les Etats-membres et de la marge d'appréciation qui en découle, « *le juge national saisi d'un litige régi par le droit de l'Union doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit de l'Union* ».

L'exercice d'un recours « ne permettrait pas de prévenir efficacement (les pollutions visées par la directive) s'il était impossible d'éviter qu'une installation susceptible d'avoir bénéficié d'une autorisation accordée en violation de cette directive continue à fonctionner dans l'attente d'une décision définitive sur la légalité de ladite autorisation ». Par conséquent, les membres du public doivent disposer du droit de demander l'adoption de mesures provisoires de nature à prévenir les pollutions.

Même avis du comité (n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010)



16/07/2021

21

■ Mesures conservatoires (référés)

- ❑ Le Comité a clairement affirmé que « le rejet de mesures conservatoires peut constituer un manquement aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention » (France, ACCC/C/2007/22, 8 février 2011, § 48)
- ❑ Exemple de violation de cette disposition par l'Espagne (Espagne, ACCC/2008/24, 30 septembre 2010, § 104-105)

■ Exécution des décisions

- ❑ CJUE, 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe eV*, C-752/18
 - ❑ L'article 9 §4 (droit à un recours effectif) implique le respect des injonctions prononcées par le juge.
 - ❑ Question de la possibilité d'imposer à des responsables publics une « contrainte par corps », dans le cas du refus du Land de Bavière de se conformer à une injonction en matière de réduction de la pollution de l'air
 - ❑ Réponse : oui, mais sous certaines conditions, notamment de proportionnalité, compte tenu des droits fondamentaux en jeu.



16/07/2021

22

7. Le coût des procédures

- Comité Aarhus, n° ACCC/C/2008/27 et n° ACCC/C/2008/23 du 24 septembre 2010
- CJUE, 11 avril 2013, *David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (UK)*, C-260/11.
- CJUE, 13 février 2014, *Commission européenne c. Royaume-Uni*, C-530/11.
- CJUE, 15 mars 2018, *North East Pylon Pressure Campaign Ltd, Maura Sheely c. An Bord Pleanála*, C-470/16



Bibliographie

- Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014) :
<https://www.rac.org.ua/uploads/content/244/files/caselaw2016final.pdf>
- J. Bétaille (dir.), *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, direction d'ouvrage*, Presses de l'IFR de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ, 2016.
- Michel Prieur et al., *Droit de l'environnement*, 8^{ème} éd., Précis, Dalloz, 2019.
- Michel Prieur, Gonzalo Sozzo et Andrés Nápoli, Escazu, *Acuerdo de Escazú Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe : Ediciones UNL, 2020. Libro digital, PDF (Ciencia y Tecnología): <https://cidce.org/en/acuerdo-de-escazu-hacia-la-democracia-ambiental-en-america-latina-y-el-caribe-prieur-michel-sozzo-gonzalo-napoli-andres-2/>
- Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE):
<https://cidce.org/fr/>



Merci de votre attention

julienbetaille@gmail.com



16/07/2021

25