

LES JUGES NATIONAUX ET L'ACQUIS DE LA CONVENTION D'AARHUS DANS L'UNION

L'accès à la justice

- Principe d'équivalence et principe d'effectivité
 - Mesures provisoires (mesure injonctive)
 - Jurisprudence de la CJUE

Estelle Brosset

Professeure, Chaire Jean Monnet

Directrice adjointe du Centre d'Études et de Recherches internationales et communautaires

Faculté de Droit

Aix Marseille Université



Prologue

1/ L'accès à la justice au nom de la protection de l'environnement n'est pas chose aisée

- D'abord, la nature, pas plus que ses éléments, ne peut défendre elle-même ses intérêts en justice. Cette prérogative doit donc être transférée à des sujets de droit, des individus, seuls ou regroupés en association, agissant au nom de la défense de l'environnement.

- Ensuite, même si des intérêts individuels peuvent également être en jeu, la protection de l'environnement constitue, par nature, un intérêt collectif alors que, dans de très nombreux systèmes juridiques, un intérêt personnel est requis pour qui prétend agir en justice.

2/ Que prévoit/ permet le droit de l'Union ?

-A priori beaucoup

Article 19-1 TUE

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

Article 47 - Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370 du 17 février 2005.

ARTICLE 9

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.



- Pourtant, à l'analyse, la situation devient plus composite et contrastée.

=== C'est l'objet de cette formation !

- Une formation qui a emmené à des découpages d'un ensemble qui doit être vu ensemble



3/ Rappel important

Il est utile de distinguer

- d'une part l'accès aux juges nationaux et les règles du droit de l'Union qui s'y appliquent
- d'autre part, l'accès à la Cour de justice (et à son Tribunal) en tant que tel qui ne sera pas traité, mais qui est un élément important pour évaluer l'accès à la justice.

1- Les éléments de contexte

- **Les juridictions nationales, juridictions de droit commun**

-Le juge national est le « *juge communautaire de droit commun* » (TPICE, 10 juill. 1990, aff. T-51/89, *Tetra Pak c/ Comm.*)

-Les juridictions des États membres ne doivent pas être privées de leur mission de mise en œuvre du droit *den tant que juges de "droit commun" de l'ordre juridique de l'Union e l'Union* « » (CJUE, 8 mars 2011, avis 1/09).

- **Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale**

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* » visant à assurer le respect du droit de l'Union (CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76).

Ce principe plonge sa source dans le principe d'administration indirecte, ce sont en effet les Etats membres qui ont la charge de mettre en œuvre le droit de l'Union (article 291 TFUE)

LA « SUBSIDIARITÉ JURIDICTIONNELLE », INSTRUMENT DE
L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE ?

[Julie Dupont-Lassalle](#)

Éditions juridiques associées | « [Droit et société](#) »

2012/1 n° 80 | pages 47 à 71

Article 291

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

On remarquera que ce principe est compatible avec ce que prévoit la Convention d'Aarhus elle-même.

Voir l'article 9-3 qui prévoit que « les membres du public » doivent pouvoir engager des procédures administratives ou judiciaires **lorsqu'ils répondent « aux critères éventuels prévus par son droit interne ».**

C'est d'ailleurs précisément pour cette raison que la Cour a conclu à l'absence d'effet direct de l'article (CJUE arrêt du 8 mars 2011, [*Lesoochranárske zoskupenie VLK*](#), aff. C-240/09)

- **L'aspect central : l'encadrement de l'autonomie institutionnelle et procédurale**

- **Une autonomie en sursis** « en l'absence de réglementation communautaire en la matière » : la question est donc de savoir si le législateur de l'Union est intervenu en la matière.

- **Une autonomie à concilier** avec les principes d'effet direct et de primauté du droit de l'Union et avec **le principe de protection juridictionnelle effective (PGD + article 47 Charte) + principe de coopération loyale (article 4-3 TUE)**

LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE
EFFECTIVE EN EUROPE OU L'HISTOIRE
D'UNE PROCESSION D'ECHTERNACH

par

Louise FROMONT* et Armand VAN WAFFENBERGE**

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.



Un droit à une protection provisoire a été, sur cette base, énoncé :

- CJCE, 19 juin 1990, Factortame, aff. 213/89, pts 21 et suiv.
- CJCE, 21 février 1991, Zuckerfabrick, aff. jtes C-143/88 et C-92/89, pts 20 et suiv.

Une juridiction nationale qui a des doutes sérieux sur la validité d'un acte de l'Union, et qui a de ce fait saisi la Cour de justice des Communautés européennes d'une demande à titre préjudiciel, **doit pouvoir prescrire, dans l'attente de l'arrêt de la Cour, des mesures provisoires**. Les mesures provisoires peuvent consister en un sursis à l'exécution de l'acte administratif attaqué ou en des mesures positives et doivent être nécessaires pour éviter que la partie qui les sollicite subisse un préjudice grave et irréparable;



Deux principes ont été formalisés : **les principes dits « d'équivalence » et « d'effectivité »** (CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76).

- Le respect du premier suppose que les modalités procédurales **s'appliquent indifféremment** aux recours fondés sur une violation du droit de l'Union et aux recours fondés sur la méconnaissance du droit national ayant un objet et une cause semblables
- Le principe d'effectivité implique que les modalités procédurales ainsi définies par les États membres **ne rendent pas « en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union »**.

CJUE, 27 juin 2013, Agroconsulting, Aff. C-93/12

- 37 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les exigences découlant des principes d'équivalence et d'effectivité *valent tant pour ce qui est de la désignation des juridictions compétentes pour connaître des actions fondées sur ce droit qu'en ce qui concerne la définition des modalités procédurales régissant de telles*
- 38 Le respect desdites exigences doit être analysé en tenant compte *de la place des règles concernées dans l'ensemble de la procédure, du déroulement de ladite procédure et des particularités de ces règles, devant les diverses instances nationales.*

2- Notre question : qu'en-est-il de cet encadrement en matière environnemental ?

◆ ***A noter que la question visera uniquement les principes d'équivalence et effectivité et les mesures provisoires***

- Les dispositions du droit dérivé ne sont pas totalement absentes, mais relativement limitées.
- En revanche, du côté de la jurisprudence de la Cour de justice, les prescriptions sont au contraire tout à fait nombreuses et précises.

Dans les textes

- **Quelques obligations éparses dans quelques directives :**

Art. 10 bis, directive 2003/35 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ;

Art. 25, directive 2010/75 relative aux émissions industrielles ;

Art. 11 directive 2011/92 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement

- **Des obligations minimales/ Rien sur les principes d'équivalence/ effectivité et sur les mesures provisoires !**

"Article 10 bis

Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, 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 droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,

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.

- Mais une obligation claire dans la Convention d'Aarhus

L'article 9, paragraphe 4, impose en effet que les procédures de contrôle juridictionnel engagées contre des décisions, actes et omissions **offrent des recours suffisants et effectifs**, y compris, s'il y a lieu, **un «redressement par injonction»**.

Dans la jurisprudence

- Une jurisprudence pro-active

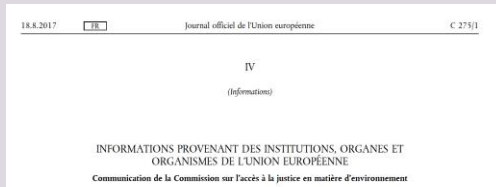
CJUE, 8 mars 2011, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, Affaire C-240/09, pt 51

« [i]l 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 ».

CJUE, 20 décembre 2017, *Protect Natur*, C-664/15, pt 47.

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 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.

- Une jurisprudence foisonnante



A.	INTRODUCTION: L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LE DROIT ENVIRONNEMENTAL DE L'UNION	2
B.	CONTEXTE JURIDIQUE: LES JURIDICTIONS NATIONALES ET LE DROIT ENVIRONNEMENTAL DE L'UNION	4
C.	GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	6
1.	INTÉRÊTS PUBLICS, DROITS ET OBLIGATIONS CONCERNÉS PAR LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE	6
1.1.	Introduction	6
1.2.	Intérêts publics, obligations et droits	6
1.3.	Garantir la participation active du public, la protection des droits et le respect des obligations	7
2.	POUVOIR D'ESTER EN JUSTICE	11
2.1.	Introduction	11
2.2.	Demandes d'informations à caractère environnemental et droit d'accéder à de telles informations	11
2.3.	Activités particulières soumises à l'exigence de participation du public	12
2.4.	Demandes d'action en vertu des règles en matière de responsabilité environnementale	16
2.5.	Autres objets, tels que les dispositions nationales d'application, les actes réglementaires, plans et programmes généraux ainsi que les dérogations	16
3.	PORTÉE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL	19
3.1.	Introduction	19
3.2.	Les motifs possibles du contrôle juridictionnel	20
3.3.	Intensité des vérifications/niveau de contrôle	22
4.	VOIES DE RECOURS EFFECTIVES	27
4.1.	Introduction	27
4.2.	Voies de recours en cas de vices de procédure mineurs	27
4.3.	Suspension, retrait ou annulation des actes ou décisions illégaux et, en particulier, non-application de dispositions législatives ou d'actes réglementaires	28
4.4.	Instructions faisant obligation d'adopter des mesures omises	29

4.5.	Réparation du préjudice illégalement causé par une décision, un acte ou une omission illicite	29
4.6.	Mesures provisoires	30
5.	COUTS	31
5.1.	Introduction	31
5.2.	Critères permettant d'évaluer si les coûts sont prohibitifs	32
5.3.	Aide juridictionnelle	34
6.	DÉLAIS DE RECOURS, RAPIDITÉ ET EFFICACITÉ DES PROCÉDURES	34
7.	INFORMATIONS PRATIQUES	35
D.	CONCLUSION	36

Une jurisprudence qui aborde la question des mesures provisoires !

CJUE, 15 janvier 2013, Jozef Krížan, Aff. C-416/10

- Faits :

- Le litige en cause au principal portait sur l'exploitation d'une décharge d'une capacité importante. Après avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale, ce projet avait obtenu un permis de construire ainsi qu'une autorisation environnementale.
- Le permis de construire, qui devait être joint en annexe de la demande d'autorisation environnementale et porté à la connaissance du public dans le cadre de la procédure de participation, avait été considéré par l'exploitant comme relevant du secret industriel.

- L'une des questions

Les dispositions de la directive 2010/75 relative aux émissions industrielles, permettent-elles, y compris en l'absence de disposition expresse, aux membres du public concerné de demander au juge d'ordonner des mesures provisoires de nature à suspendre temporairement l'application d'une autorisation dans l'attente de la décision définitive à intervenir ?

- Réponse de la Cour : OUI.

Elle estime que l'objectif de cette directive ne serait pas rempli « *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.

La possibilité d'ordonner des mesures provisoires était une exigence générale de l'ordre juridique de l'Union et l'expression du droit à un recours effectif reconnu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

En revanche, en conformité avec le principe de l'autonomie procédurale, il revient aux Etats membres qu'il appartient de fixer les modalités régissant l'octroi de mesures provisoires **mais il conviendra de veiller à ce que de telles conditions ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'octroi de telles mesures.**

CJUE, 13 février 2014, Commission contre Royaume-Uni, aff. C-530/11

Lorsque l'édition d'une mesure provisoire suspendant un permis de construire est conditionnée à une garantie financière, qui permet au détenteur du permis de réclamer à la partie requérante le versement d'une somme d'argent susceptible d'indemniser le préjudice financier qu'il supporte, les États membres doivent s'assurer que cette garantie ne confère pas de caractère prohibitif au coût de la procédure.

Le Royaume-Uni a violé cette obligation, dès lors qu'il a seulement notifié qu' « *en pratique, des contre-engagements ne seraient pas toujours imposés dans les litiges relatifs au droit de l'environnement et qu'ils ne seraient pas demandés aux requérants impécunieux* ». Pour garantir le caractère non prohibitif des coûts de procédure en matière environnementale, les États sont tenus d'instituer un dispositif législatif encadrant le montant de ces "contre-engagements".



Au-delà la jurisprudence est dense à propos **des mesures que doivent prendre les juridictions nationales afin de remédier à tout défaut de conformité** avec le droit de l'Union européenne :

- suspension, retrait ou annulation des actes ou décisions illégaux
- non-application de dispositions législatives ou d'actes réglementaires
- Limitation des effets d'une annulation

CJCE, 7 janvier 2004, Wells, aff. C-201/02

- 64. À cet égard, il convient de constater qu'il ressort d'une jurisprudence constante que, en vertu du principe de coopération loyale prévu à l'article 10 CE, **les États membres sont tenus d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire** (voir, notamment, arrêts du 16 décembre 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125, 1146, et du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C6/90 et C9/90, Rec. p. I5357, point 36) (...).
- 65. Ainsi, il appartient aux autorités compétentes d'un État membre de prendre, dans le cadre de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires, générales ou particulières pour que les projets soient examinés, afin de déterminer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, dans l'affirmative, qu'ils soient soumis à une étude de celles-ci (voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C72/95, Rec. p. I-5403, point 61, et WWF e.a., précité, point 70). Constituent notamment de telles mesures particulières, dans les limites du principe de l'autonomie procédurale des États membres, **le retrait ou la suspension d'une autorisation déjà accordée afin d'effectuer une évaluation des incidences du projet en question sur l'environnement** (...).

CJUE, 18 octobre 2011, *Boxus*, aff. C-128/09 à 131/09 et C-134/09, 135/09

- 52 Les États membres disposent, en vertu de leur autonomie procédurale et sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 10 bis de la directive 85/337. Il leur revient, en particulier, de déterminer quelle juridiction ou quel organe indépendant et impartial établi par la loi est compétent pour connaître des recours visés par ces dispositions et selon quelles modalités procédurales, pour autant que les dispositions susmentionnées ont été respectées (...)
- 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'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif.**

CJUE, 28 juillet 2016, Association France Nature environnement, aff. C-379/15

- 37 Partant, ainsi qu'il ressort du point 34 du présent arrêt, la Cour, au point 58 de cet arrêt, a soumis la **faculté de maintenir, à titre exceptionnel, certains effets d'un acte national incompatible avec le droit de l'Union** au respect d'un certain nombre de conditions.
- 38 Ces conditions ont été énoncées dans le dispositif de l'arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103). En premier lieu, l'acte national attaqué doit constituer une mesure de transposition correcte (...). En deuxième lieu, il faut que l'adoption et l'entrée en vigueur d'un nouvel acte national ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de l'acte attaqué. En troisième lieu, l'annulation dudit acte doit avoir pour conséquence de créer un **vide juridique (...) qui serait préjudiciable à l'environnement**. Enfin, en quatrième lieu, le maintien exceptionnel des effets d'un tel acte national ne doit couvrir que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

En conclusion, des mesures provisoires prises par la CJUE elle-même

- L'article 279 TFUE

Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de justice de l'Union européenne peut prescrire les mesures provisoires nécessaires.

- Conditions
 - s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*).
 - si elles sont urgentes en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts du requérant, qu'elles soient édictées et produisent leurs effets dès avant la décision au principal.
 - Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence

- **2 ordonnances en un temps court :**

- Ordonnance du 20 novembre 2017, Commission c/ Pologne. La Cour a ordonné à la République de Pologne que celle-ci, dans l'attente de l'arrêt de la Cour statuant sur le fond, cesse, sauf en cas de menace pour la sécurité publique, les opérations de gestion forestière active dans la forêt de Białowieża.
- Ordonnance du 21 mai 2021, République tchèque contre République de Pologne. La Cour a ordonné à la République de Pologne, dans l'attente de l'arrêt de la Cour statuant sur le fond, de cesser immédiatement les activités d'extraction de lignite dans la mine de Turów (Pologne).

- **En outre, des innovations ont eu lieu :**

- **Une application du principe de précaution.** « En l'absence, à première vue, d'informations scientifiques de nature à exclure, au-delà de tout doute raisonnable, que les opérations de gestion forestière active en cause ne produisent d'effets préjudiciables et irréversibles sur les habitats protégés du site Natura 2000 Puszcza Białowieska [...], il y a lieu de considérer que l'urgence des mesures provisoires demandées par la Commission est établie » (points 60 et 61).

- **Une évocation de la possibilité du paiement d'une astreinte.** Si la violation devait être constatée, la Cour ordonnera à la République de Pologne de payer à la Commission une astreinte d'au moins 100 000 euros par jour, et cela à partir du jour de la notification de la présente ordonnance à la République de Pologne et jusqu'à ce que cet État membre respecte celle-ci ou jusqu'au prononcé de l'arrêt qui mettra fin à l'affaire.



Jean Nicot Working Paper Series
Environnement and Natural History
Vol. 2019/4

**L'ÉCLOSION DE L'ASTREINTE DANS LE RÉFÉRE
EUROPÉEN IRRIGUÉ PAR LE PRINCIPLE DE
PRÉCAUTION : LE COUP DE GRÂCE DU JUGE TUTÉLAIRE
D'UNE FORÊT NATURELLE D'EXCEPTION ?**

Commentaire de l'arrêt C-461/17 R du 27 juillet 2017 (concernant la mise en œuvre de
la Directive du 20 septembre 2007 (concernant la mise en œuvre de la Directive 2000/60/CE et
la Directive 2000/60/CE) en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine)

par
Sébastien Du Pont

Publié en ligne le 10 août 2017 sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01600000>
© Sébastien Du Pont, 2017
dipont@univ-amu.fr



Je vous remercie pour votre attention

Pour toutes questions supplémentaires

estelle.brosset@univ-amu.fr