

Quel est le rôle d'un juge national dans une affaire de pollution de l'eau ? Le renvoi préjudiciel

Estelle Brosset

Professeure, Chaire Jean Monnet

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

Faculté de Droit

Aix Marseille Université

3 temps

- Les éléments de contexte
- Le renvoi préjudiciel
- Les spécificités dans le domaine environnemental (notamment de pollution de l'eau)

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/ Commission*)

- Les juridictions des États membres ne doivent pas être privées de leur mission de mise en œuvre du droit de l'Union « *en tant que juges de "droit commun" de l'ordre juridique de l'Union* »

(*CJUE, 8 mars 2011, avis 1/09*)

- 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* ».

■ Le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale

- Article 291 §1 TFUE :

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

- Il « appartient à l'ordre juridique interne de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables tirés du droit communautaire »

(CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76)

(CJCE, 13 mars 2007, aff. C-432/05, *Unibet*)

■ Le principe de protection juridictionnelle effective

- Article 4 TUE

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.

- L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux

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.

- CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76

- Le principe d'équivalence :

Les modalités procédurales doivent s'appliquer 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 :

Les modalités procédurales ne doivent pas rendre « *en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union* ».

2- Le renvoi préjudiciel

Article 267 TFUE

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.



La procédure de renvoi préjudiciel « *constitue la clef de voûte du système juridictionnel institué par les traités* » et « *instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres ayant pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union* »

(Avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH) du 18 décembre 2014, pt 176).

Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (JO C 380 du 8.11.2019, p. 1–9)

Outre le texte même des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, *la demande de décision préjudicielle doit contenir*:

- un exposé sommaire de l'objet du litige au principal, ainsi que des faits pertinents tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions préjudicielles sont fondées,
- la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ainsi que
- l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, et le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

3. La demande de décision préjudicielle doit être datée et signée, puis transmise au greffe de la Cour, par voie électronique ou postale (Greffe de la Cour de justice, Rue du Fort Niedergrünewald, L-2925 Luxembourg). Pour des raisons liées, notamment, à la nécessité d'assurer un traitement rapide de l'affaire et une communication optimale avec la juridiction qui la saisit, la Cour recommande l'utilisation, par cette dernière, de l'application e-Curia. Les modalités d'accès à cette application, permettant le dépôt et la signification d'actes de procédure par voie électronique, ainsi que les conditions d'utilisation de cette application peuvent être consultées sur le site Internet de l'institution (https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_78957/fr/). En vue de faciliter le traitement des demandes de décision préjudicielle par la Cour et, en particulier, leur traduction dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, les juridictions nationales sont invitées, en sus de l'envoi de la version originale de la demande de décision préjudicielle par e-Curia, à faire parvenir une version éditée (logiciel de traitement de texte tel que «Word», «OpenOffice» ou «LibreOffice») de cette demande à l'adresse suivante: DDP-GreffeCour@curia.europa.eu.

■ Un renvoi incident

- À l'initiative exclusive des juridictions nationales, que les parties au litige au principal aient ou non exprimé le souhait d'une saisine de la Cour.
- La qualité de juridiction : une notion autonome du droit de l'Union.
- 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.
- C'est à la juridiction de renvoi qu'il revient d'en tirer les conséquences concrètes, en laissant au besoin inappliquée la règle nationale jugée incompatible avec le droit de l'Union.

■ La question de l'obligation du renvoi

- Article 267 TFUE, troisième phrase
- « *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* ».



Presse et
Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUÉ DE PRESSE n° 144/18
Luxembourg, le 4 octobre 2018

Arrêt dans l'affaire C-416/17
Commission/France

Le Conseil d'État aurait dû saisir la Cour d'une question préjudicielle en interprétation du droit de l'Union, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte l'imposition subie par une filiale non-résidente sur les bénéfices sous-jacents à des dividendes redistribués par une société non-résidente



- **Des exceptions à l'obligation de renvoi pour les juridictions statuant en dernier ressort**

Notamment si l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

- **Des exceptions à la faculté de renvoi pour toutes les juridictions**

Si le juge national estime qu'un acte de l'Union n'est pas valide, il ne peut constater lui-même l'invalidité et est tenu de renvoyer à la Cour seule compétente en la matière.

Arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81.

Arrêt 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiserviz

Il y a 3 situations dans lesquelles les juridictions nationales statuant en dernier ressort ne sont pas soumises à l'obligation de renvoi préjudiciel :

- 1/ la question n'est pas pertinente pour la solution du litige ;
- 2/ la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ;
- 3/ l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.



La Cour précise aussi qu'une juridiction nationale ne saurait être libérée de ladite obligation de poser une question préjudicielle au seul motif qu'elle a déjà saisi la Cour à titre préjudiciel dans le cadre de la même affaire nationale (autrement posé, ceci s'apprécie question de droit par question de droit, et non affaire par affaire).

Qu'est-ce qu'un acte clair ? Qu'est-ce que l'absence d'un « doute raisonnable » ?

` Est-ce un doute purement subjectif, c'est-à-dire un doute dans l'esprit du juge national pour le litige en cause ?
Ou est-ce qu'un tel doute n'est que s'il « s'imposerait également aux juridictions des autres États membres et à la Cour » ?

« Les juges nationaux n'ont ni les capacités, ni le temps, ni les moyens du personnage du juge Hercule imaginé par Ronald Dworkin [qui comparerait (toutes) les versions linguistiques, interpréterait chaque disposition du droit de l'Union à la lumière de ce droit pris dans sa globalité tout en ayant une connaissance parfaite de l'état de son évolution à la date d'interprétation de cette disposition] » (M. Bobek)

Lorsque l'existence de lignes de jurisprudence divergentes – au sein des juridictions d'un État membre ou d'États membres différents – relatives à l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union applicable au litige au principal est portée à la connaissance de la juridiction statuant en dernier ressort, celle-ci doit être particulièrement vigilante dans son appréciation relative à une éventuelle absence de doute raisonnable quant à l'interprétation correcte de ladite disposition

+ Dès lors qu'une juridiction nationale considère qu'elle se trouve en présence de l'une des trois situations mentionnées et qu'elle est libérée de l'obligation de saisir, **les motifs de sa décision doivent faire apparaître.**

3- Spécificités pour le domaine environnemental (notamment les affaires de pollution de l'eau)

Directive 2000/60/CE — cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Article 23

Sanctions

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.



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 le 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.

IV

(Informations)

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

Communication de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement

(2017/C 275/01)

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

« Il appartient aux juges nationaux d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel (...) afin de permettre à une organisation de défense de l'environnement (...) de contester en justice devant une juridiction »

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

« Il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci protègent des intérêts collectifs (...)»

« Au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, lu conjointement avec l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une organisation de défense de l'environnement dûment constituée et fonctionnant conformément aux exigences prévues par le droit national doit pouvoir contester devant une juridiction une décision d'autorisation d'un projet susceptible d'être contraire à l'obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau telle qu'imposée à l'article 4 de la directive 2000/60 ».

En plus d'Aarhus, l'effet contraignant que l'article 288 TFUE reconnaît aux directives

« L'effet utile de la directive 2000/60 ainsi que sa finalité protectrice de l'environnement, (...) exigent que des particuliers ou, le cas échéant, une organisation de défense de l'environnement dûment constituée, **puissent s'en prévaloir en justice et que les juridictions nationales puissent prendre cette directive en considération en tant qu'élément du droit de l'Union** afin, notamment, de contrôler si l'autorité nationale qui a délivré une autorisation relative à un projet qui est susceptible d'avoir des incidences sur l'état des eaux a respecté les obligations lui incombant en vertu de l'article 4 de ladite directive, en particulier celle de prévenir la détérioration des masses d'eau ».

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

« En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, il serait incompatible avec le caractère contraignant que l'article 288 TFUE reconnaît à une directive **d'exclure en principe que les obligations qu'elle impose puissent être invoquées par les personnes concernées** »

(CJUE, 3 octobre 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.*, C-197/18).

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Aarhus – Directive 2011/92/UE – Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement – Participation du public au processus décisionnel – Irrégularités entachant la procédure d'autorisation d'un projet – Accès à la justice – Limitations prévues par le droit national – Directive 2000/60/CE – Politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau – Détérioration d'une masse d'eau souterraine – Modalités d'évaluation – Droit des particuliers à l'adoption des mesures afin de prévenir la pollution – Qualité pour agir devant les juridictions nationales »

Dans l'affaire C-535/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), par décision du 25 avril 2018, parvenue à la Cour le 16 août 2018, dans la procédure

IL,

JK,

KJ,

LI,

NG,

MH,

OF,

PE,

RC et SB, en qualité d'héritiers de QD,

TA,

UZ,

VY,

WX

contre

Land Nordrhein-Westfalen,

La juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/60, lu à la lumière de l'article 19 TUE et de l'article 288 TFUE, doit être interprété en ce sens que les membres du public concerné par un projet doivent pouvoir faire valoir, devant les juridictions nationales compétentes, la violation des obligations de prévenir la détérioration des masses d'eau et d'améliorer leur état

L'article 1^{er}, premier alinéa, sous b), et second alinéa, premier tiret, ainsi que l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 2000/60, lus à la lumière de l'article 19 TUE et de l'article 288 TFUE, doivent être interprétés en ce sens que les membres du public concerné par un projet doivent pouvoir faire valoir, devant les juridictions nationales compétentes, la violation des obligations de prévenir la détérioration des masses d'eau et d'améliorer leur état, si cette violation les concerne directement.



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne

COMMUNIQUE DE PRESSE n° 74/15

Luxembourg, le 1 juillet 2015

Arrêt dans l'affaire C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV / Bundesrepublik
Deutschland

Les obligations prévues par la directive-cadre sur l'eau en matière d'amélioration et de prévention de la détérioration s'appliquent à des projets particuliers tels que l'approfondissement d'un fleuve navigable

Dès lors, la directive s'oppose à l'autorisation d'un tel projet lorsqu'il est susceptible de provoquer une détérioration de l'état de la masse d'eau concernée et qu'aucune dérogation ne s'applique

À cet égard, la Cour a jugé que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/60 ne se limite pas à énoncer, selon une formulation programmatique, de simples objectifs de planification de gestion, **mais déploie des effets contraignants**, une fois déterminé l'état écologique de la masse d'eau concernée, à chaque étape de la procédure prescrite par cette directive.

Cette disposition ne contient donc pas uniquement des obligations de principe, mais elle concerne également des projets particuliers.

CJUE, 5 mai 2022,
arrêt Association
France Nature
Environnement c.
Premier ministre et
Ministre de la
Transition
écologique et
solidaire, C-525/20

Le Conseil d'État de France avait interrogé la CJUE sur le point de savoir si l'article 4 de la directive DCE devait être interprété comme permettant aux États membres, lorsqu'ils autorisent un programme ou un projet, de ne pas prendre en compte leurs impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état de l'eau de surface.

Les autorités françaises estimaient qu'une détérioration temporaire de l'état de l'eau ne devait pas être évitée tant que cette dernière n'a pas d'impact de long terme sur la qualité de l'eau.

Eu égard à une interprétation littérale et contextuelle de la directive-cadre, la Cour rejette cette argumentation, estimant que « lorsqu'ils apprécient la compatibilité d'un programme ou d'un projet particulier avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux », **les États sont obligés de tenir compte des impacts temporaire de courte durée et sans conséquences sur le long terme.**

Droit à l'eau ?



- « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel » (considérant 1 directive cadre)
- Déclaration du Conseil de l'Union européenne 22 mars 2010 « l'eau potable doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable ».
- Socle européen des droits sociaux 17 novembre 2017

Principe n° 20 : Toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services.

- Aucun article dans la Charte des droits fondamentaux
- Article 191 et 192 TFUE évoquent la gestion quantitative et qualitative des ressources hydrauliques et une meilleure disponibilité et qualité de l'eau (mais pas de point sur l'accessibilité).

(CJUE 11 septembre 2012, Nomarchiaki aff.C-43/10 : la Cour autorise pour améliorer la potabilité de l'eau, le détournement d'un fleuve dans un autre bassin hydrographique au détriment des conséquences négatives pour l'environnement)



Je vous remercie pour votre attention

Pour toutes questions supplémentaires

estelle.brosset@univ-amu.fr