

## 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)

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
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.	COÛTS .....	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 RIGUEUR, RAPIDITÉ ET EFFICACITÉ DES PROCÉDURES .....	34
7.	INFORMATIONS PRATIQUES .....	35
D.	CONCLUSION .....	36
	ANNEXE I .....	37
	ANNEXE II .....	38

#### A. INTRODUCTION: L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LE DROIT ENVIRONNEMENTAL DE L'UNION

1. L'environnement est notre ressource vitale et notre patrimoine commun. Sa conservation, sa protection et son amélioration sont une valeur partagée par tous les Européens; le droit environnemental de l'Union établit un cadre commun imposant des obligations aux autorités publiques et conférant des droits au public.
2. Dans sa communication intitulée «Le droit de l'Union européenne: une meilleure application pour de meilleurs résultats» <sup>(1)</sup>, adoptée récemment, la Commission rappelle que, lorsque des obligations ou des droits établis par le droit de l'Union sont compromis au niveau des États membres, l'accès aux juridictions nationales doit être garanti, conformément au principe de protection juridictionnelle effective énoncé dans les traités de l'Union et aux exigences inscrites à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte des droits fondamentaux»).
3. Le droit de l'Union reconnaît qu'en matière d'environnement, l'accès à la justice doit répondre aux intérêts publics en jeu.
4. En vertu 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 <sup>(2)</sup> (ci-après la «convention d'Aarhus»), des personnes physiques ou morales [telles que des organisations non gouvernementales (ONG)] peuvent, dans certains cas, former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe impartial afin d'obtenir le réexamen d'actes ou d'omissions d'entités publiques ou privées <sup>(3)</sup>. Ce principe a été ratifié par l'ensemble des États membres ainsi que par l'Union <sup>(4)</sup>.
5. En plus de répondre à un engagement international, le fait de garantir l'accès des personnes physiques et des ONG à la justice au titre de cette convention est aussi un moyen important d'améliorer le respect, par les États membres, du droit environnemental de l'Union, sans que la Commission ait à intervenir.
6. La convention d'Aarhus s'applique aux institutions et organes de l'Union en vertu du règlement (CE) n° 1367/2006 (ci-après le «règlement "Aarhus"»). En ce qui concerne les États membres, certains textes de droit dérivé de l'Union contiennent des dispositions expresses sur l'accès à la justice qui reflètent celles de la convention <sup>(5)</sup>.
7. En dehors du champ d'application du droit dérivé harmonisé de l'Union, les dispositions législatives régissant l'accès à la justice en matière d'environnement dans les États membres varient grandement <sup>(6)</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour») a quant à elle rendu des arrêts importants qui clarifient les exigences de l'Union concernant l'accès à la justice en matière d'environnement, aussi bien dans le contexte du droit dérivé harmonisé qu'en dehors de celui-ci. On dispose de ce fait d'une jurisprudence fournie et précieuse de la Cour sur tous les aspects de la question.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 8600 final.

<sup>(2)</sup> <http://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

<sup>(3)</sup> Voir, notamment, article 9, paragraphes 2 et 3, de la convention d'Aarhus.

<sup>(4)</sup> Décision 2005/370/CE.

<sup>(5)</sup> On citera pour exemple la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>

8. Dans ce contexte, un certain nombre de problèmes ont été mis en évidence:
- les obstacles à l'accès aux juridictions nationales pénalisent à la fois les personnes physiques et les ONG. Cela explique en partie que bon nombre de demandes de décisions préjudicielles adressées à la Cour par différentes instances nationales concernent la question de savoir s'il y a lieu d'accorder l'accès à la justice et dans quelles conditions. Le public est lésé de manière plus indirecte, lorsque l'absence d'accès effectif à la justice contribue à une mise en œuvre défectueuse des dispositions en vigueur, par exemple lorsqu'une inertie administrative aboutit à des niveaux malsains de pollution atmosphérique;
  - les litiges en rapport avec l'accès à la justice représentent un fardeau pour les administrations publiques et les juridictions nationales. Le fait d'apporter davantage de clarté sur cette question en se fondant sur la jurisprudence de la Cour devrait améliorer l'efficacité de l'administration publique et contribuer à l'administration de la justice;
  - les entreprises subissent les répercussions négatives des retards dans les décisions administratives dus à la lenteur des actions en justice, elle-même liée à la confusion qui entoure les règles en matière d'accès à la justice, notamment en ce qui concerne le droit d'ester en justice et la portée du contrôle juridictionnel. Les juridictions nationales sont en train de combler peu à peu les lacunes du droit procédural interne, en particulier en ce qui concerne le pouvoir d'ester en justice, mais leurs décisions, étant rattachées à des instances particulières, ne peuvent offrir toute la clarté et la prévisibilité nécessaires pour orienter des décisions d'investissement.

La capacité de planifier dans le temps et un cadre juridique clair sont particulièrement importants pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont pas les moyens de faire face à des procédures d'autorisation inutilement longues et à l'incertitude quant aux risques et à la portée d'un contentieux. Les entreprises peuvent aussi pâtir du manque d'accès effectif à la justice lorsque celui-ci contribue à ce qu'elles ne puissent disposer de l'environnement propre dont dépendent beaucoup d'entre elles ou à ce que le gouvernement s'abstienne de réaliser des investissements favorables à l'économie verte.

9. Après avoir examiné plusieurs options, la Commission a décidé qu'une communication interprétative sur l'accès à la justice en matière d'environnement (soit la présente communication) serait l'instrument le plus approprié et efficace pour traiter ces questions. En réunissant l'importante jurisprudence de la Cour en la matière et en tirant de celle-ci des inférences prudentes, une telle communication pourrait clarifier sensiblement les choses et constituer une source de référence pour les entités suivantes: les administrations nationales chargées de veiller à la bonne application du droit environnemental de l'Union; les juridictions nationales, garantes du respect du droit de l'Union et compétentes pour soumettre des questions à la Cour concernant la validité et l'interprétation dudit droit; le public, notamment les personnes physiques et les ONG environnementales, agissant en défenseurs de l'intérêt général; enfin, les opérateurs économiques, ayant un intérêt commun à ce que le droit soit appliqué de manière prévisible. La procédure d'adoption simplifiée devrait permettre à la Commission de produire une initiative concrète dans un court délai.
10. L'option consistant à ne rien changer et à tabler uniquement sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour n'a pas été jugée appropriée, compte tenu des besoins mis en lumière. L'option législative consistant à établir un instrument juridique spécial sur l'accès à la justice a également été écartée: une proposition dans ce sens présentée par la Commission en 2003 <sup>(7)</sup> est en effet restée en examen au Conseil pendant plus d'une décennie, sans qu'un accord ne soit atteint ou ne se profile <sup>(8)</sup>. Enfin, une approche législative sectorielle, consistant essentiellement à introduire des dispositions sur l'accès à la justice dans des domaines présentant des enjeux particuliers (comme la nature, l'eau, les déchets et l'air), ne réglerait rien à court terme, et en tout état de cause le législateur de l'Union ne semble pas actuellement favorable à cette option <sup>(9)</sup>.
11. La présente communication s'appuie sur les dispositions du droit de l'Union, notamment la charte des droits fondamentaux, et sur la jurisprudence de la Cour. Elle décrit les moyens dont dispose le public pour contester, devant une instance judiciaire ou une autre instance similaire, des décisions, actes ou omissions d'autorités publiques et traite notamment du pouvoir d'ester en justice, de la portée du contrôle juridictionnel et des voies de recours effectives que peut offrir le juge national, entre autres garanties. Elle fournit dans chaque cas une indication claire des conditions à remplir au niveau national pour que ces exigences soient satisfaites.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 624 final.

<sup>(8)</sup> La Commission a donc retiré sa proposition en 2014 [voir le retrait de propositions de la Commission qui ne revêtent plus un caractère d'actualité (JO C 153 du 21.5.2014, p. 3)].

<sup>(9)</sup> Lors des négociations concernant la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission nationaux, le Parlement et le Conseil avaient envisagé d'inclure des dispositions sur l'accès à la justice, mais ont finalement décidé de ne mentionner la question que dans un considérant.

12. Si des États membres doivent prendre des mesures pour assurer le respect des exigences concernées, une aide leur sera apportée pour procéder aux modifications requises, y compris sous forme d'échanges dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale <sup>(10)</sup>, adopté récemment. La Commission a publié le 6 février 2017 le premier bilan complet de la manière dont les politiques et la législation environnementale de l'Union sont appliquées sur le terrain. Il ressort de ce travail que les politiques et la législation en question fonctionnent, mais que leur mise en pratique à l'échelle de l'Europe laisse beaucoup à désirer. Les lacunes les plus graves relevées dans les États membres de l'Union concernent les domaines stratégiques que sont la gestion des déchets, la nature et la biodiversité, la qualité de l'air ainsi que la qualité et la gestion de l'eau. La communication sur l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale et les vingt-huit rapports par pays ont ouvert la voie à une approche positive et constructive de l'amélioration du respect du droit de l'Union, et la présente communication y participe de manière notable.
13. En outre, en cas de manquement aux dispositions applicables de l'acquis de l'Union, la Commission continuera d'appliquer des procédures d'infraction en vue de garantir le respect desdites dispositions.
14. Bien qu'elle soit axée sur l'environnement, la présente communication s'articule avec d'autres travaux à caractère plus général de la Commission sur l'accès à la justice, notamment le tableau de bord de la justice dans l'Union, sur l'application de la charte des droits fondamentaux et sur le cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit <sup>(11)</sup>. Des systèmes judiciaires effectifs sont essentiels pour défendre l'État de droit et les valeurs fondamentales de l'Union, en plus de garantir l'application effective de la législation européenne et la confiance mutuelle. C'est pourquoi améliorer l'effectivité des systèmes de justice nationaux est une des priorités du semestre européen, le cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'Union européenne. Le tableau de bord de la justice dans l'Union aide les États membres à accroître l'effectivité de la justice en leur fournissant des données comparatives sur la qualité, l'efficacité et l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux <sup>(12)</sup>. La Commission a adopté, dans sa communication de 2014 <sup>(13)</sup>, un nouveau cadre permettant de faire face à des menaces systémiques envers l'État de droit dans tout État membre de l'Union. Le respect de l'État de droit est une condition préalable indispensable à la sauvegarde de l'ensemble des valeurs fondamentales énoncées dans les traités, y compris les droits fondamentaux.
15. La présente communication porte uniquement sur l'accès à la justice en rapport avec les décisions, actes et omissions d'autorités publiques des États membres. Elle ne traite pas des contentieux privés dans le domaine de l'environnement <sup>(14)</sup> ni du contrôle juridictionnel d'actes des institutions de l'Union par l'intermédiaire de la Cour, qui fait l'objet du règlement «Aarhus». En outre, bien que la communication s'appuie étroitement sur la jurisprudence de la Cour, seule la Cour elle-même peut fournir des interprétations définitives.
16. Dans ces limites, la présente communication permettra une meilleure application du droit environnemental de l'Union dans les États membres, en précisant les conditions dans lesquelles le public peut avoir recours aux juridictions nationales, qui, étant plus proches des faits et de leur contexte, sont souvent mieux placées pour proposer des solutions appropriées. Ce faisant, elle contribuera aussi à renforcer le respect de l'État de droit, valeur fondamentale de l'ordre juridique de l'Union.

## B. CONTEXTE JURIDIQUE: LES JURIDICTIONS NATIONALES ET LE DROIT ENVIRONNEMENTAL DE L'UNION

17. Les juridictions nationales sont les «juridictions de droit commun» chargées de faire appliquer le droit de l'Union au sein des systèmes juridiques des États membres <sup>(15)</sup>. Elles sont compétentes pour réexaminer des décisions qui sont incompatibles avec la législation européenne et ordonner une compensation financière pour le préjudice causé <sup>(16)</sup>.
18. L'accès à la justice en matière d'environnement fait partie intégrante du droit environnemental de l'Union et repose sur les principes fondamentaux du droit européen énoncés dans les dispositions des traités de l'Union, de la convention d'Aarhus et du droit dérivé, telles qu'interprétées dans la jurisprudence de la Cour.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm)

<sup>(11)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(12)</sup> En 2008, la Commission a également lancé un programme de formation des juges dans le domaine du droit environnemental de l'Union. Des modules de formation disponibles en ligne permettent aux juges nationaux et aux centres de formation d'acquérir des connaissances récentes et précises sur différents aspects du droit environnemental de l'Union, comme l'accès à la justice, la responsabilité environnementale, l'eau et les déchets.

<sup>(13)</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>(14)</sup> Cette question est traitée dans la recommandation 2013/396/UE sur les recours collectifs.

<sup>(15)</sup> Avis 1/09 portant sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, point 80.

<sup>(16)</sup> C(2016) 8600 final, p. 4.

19. Le droit environnemental de l'Union comprend tous les actes juridiques européens qui concourent à la réalisation des objectifs suivants de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement <sup>(17)</sup>, énoncés à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE):
- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes;
  - l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles; et
  - la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.
20. Cette législation fait naître un large éventail d'obligations pour les autorités compétentes des États membres et s'applique à un grand nombre de décisions, d'actes et d'omissions desdites autorités.
21. Rappelant que le droit de l'Union constitue un ordre juridique distinct et autonome, la Cour a entériné et développé des principes généraux — comme les principes d'équivalence et d'effectivité <sup>(18)</sup> — de manière à mieux les définir et à les conforter, tout en reconnaissant l'autonomie procédurale des États membres <sup>(19)</sup>, c'est-à-dire le pouvoir de fixer leurs propres exigences procédurales détaillées.
22. La notion d'État de droit inclut la protection juridictionnelle effective des droits conférés par la législation européenne, principe inscrit dans le droit primaire de l'Union. L'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que «[l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union». De plus, lors de l'application du droit de l'Union, les États membres doivent respecter l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, qui consacre, à son premier alinéa, le droit à un recours effectif; ainsi «[t]oute 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». Il y a lieu de rappeler que l'article 19, paragraphe 1, du TUE et l'article 47 de ladite charte ne s'appliquent que dans le domaine du droit de l'Union. Ledit article 47 correspond aux articles 6 et 13 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui consacrent, respectivement, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif.
23. La protection juridictionnelle effective est étroitement liée à l'interprétation uniforme du droit de l'Union par la Cour et à la possibilité — et parfois l'obligation — qu'ont les juridictions nationales de soumettre à la Cour, à titre préjudiciel, des questions concernant la validité et l'interprétation des actes des institutions et organes de l'Union en application de l'article 267 du TFUE. L'utilité de cet article peut cependant paraître douteuse si l'accès aux juridictions nationales se révèle impossible ou est rendu excessivement difficile.
24. Depuis sa ratification par l'Union et son entrée en vigueur, la convention d'Aarhus fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union et lie les États membres, conformément à l'article 216, paragraphe 2, du TFUE <sup>(20)</sup>. La Cour a donc compétence en principe, dans le cadre de cet ordre juridique, pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'un tel accord <sup>(21)</sup>.
25. L'objectif de la convention d'Aarhus est de «contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être» <sup>(22)</sup>. À cette fin, elle fait obligation aux parties contractantes de garantir aux citoyens et à leurs associations trois grands types de droits, à savoir les droits d'accès à l'information, de participation au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement.
26. L'accès à la justice fait l'objet de l'article 9 de la convention d'Aarhus. La structure de cet article reflète les trois «piliers» de ladite convention évoqués plus haut et souligne que les droits d'accès à la justice sont complémentaires, et subsidiaires, d'autres droits <sup>(23)</sup>. Le guide d'application de la convention d'Aarhus <sup>(24)</sup>, publié par le secrétariat de la convention, fournit des orientations supplémentaires aux parties contractantes concernant l'interprétation et l'application des exigences de la convention. Il est néanmoins rappelé que ce guide n'a aucune force obligatoire et n'est pas revêtu de la portée normative qui s'attache aux stipulations de ladite convention <sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> Voir l'article 37 de la charte des droits fondamentaux.

<sup>(18)</sup> Voir, par exemple, les arrêts *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-115/09, point 43, et *Gruber*, C-570/13, point 37.

<sup>(19)</sup> Arrêt *Križan e.a.*, C-416/10, point 106.

<sup>(20)</sup> Arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK II (LZ II)*, C-243/15, point 45.

<sup>(21)</sup> Voir arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK I (LZ I)*, C-240/09, point 30, concernant l'interprétation de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

<sup>(22)</sup> Article 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus.

<sup>(23)</sup> L'article 9, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus porte sur le droit spécifique d'accès à l'information; son paragraphe 2 concerne les droits de participation aux processus décisionnels se rapportant à des activités particulières; le paragraphe 3 concerne les actes et omissions qui vont à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement en général, et son paragraphe 4 traite des recours et de la rapidité, ainsi que du coût, des procédures visées aux paragraphes précédents.

<sup>(24)</sup> *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, deuxième édition, 2014

[http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html)

<sup>(25)</sup> Arrêt *Solvay e.a.*, C-182/10, point 27.

27. La Cour a jugé qu'il appartenait aux juridictions nationales, pour garantir une protection juridictionnelle effective dans les domaines relevant du droit environnemental de l'Union, d'interpréter leur propre droit interne d'une manière aussi cohérente que possible au regard des objectifs énoncés dans la convention d'Aarhus <sup>(26)</sup>.
28. Certains textes du droit environnemental de l'Union prévoient des dispositions expresses en matière d'accès à la justice <sup>(27)</sup>.
29. L'abondante jurisprudence générée par la Cour dans le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement découle essentiellement des questions préjudicielles soumises par des juridictions nationales au titre de l'article 267 du TFUE. Bon nombre de ces questions portent en effet sur les dispositions du droit dérivé qui concernent l'accès à la justice. Certaines affaires font également ressortir l'importance des principes généraux du droit de l'Union, notamment le principe d'effectivité <sup>(28)</sup>.
30. Tout ce qui précède constitue le cadre élargi de l'Union sur l'accès à la justice en matière d'environnement dans les États membres. Bien que ce cadre ait été établi au niveau de l'Union, c'est au niveau des États membres, et en particulier des juridictions nationales, qu'il acquiert un sens et une réalité concrets.

### C. GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

#### 1. INTÉRÊTS PUBLICS, DROITS ET OBLIGATIONS CONCERNÉS PAR LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE

##### 1.1. Introduction

*L'accès à la justice en matière d'environnement vise à permettre aux personnes physiques et à leurs associations d'exercer les droits qui leur sont conférés en vertu du droit environnemental de l'Union. Il contribue en outre à garantir que les objectifs et obligations de la législation environnementale de l'Union sont respectés.*

31. L'accès à la justice en matière d'environnement dans le contexte du droit de l'Union se décline en un ensemble de droits protecteurs poursuivant une double finalité: d'une part, permettre aux personnes physiques et à leurs associations d'exercer les droits qui leur sont conférés par le droit de l'Union et, d'autre part, contribuer à faire en sorte que les objectifs et obligations de la législation environnementale de l'Union soient respectés <sup>(29)</sup>.

##### 1.2. Intérêts publics, obligations et droits

*La législation environnementale de l'Union vise à préserver des intérêts publics généraux tels que la pureté de l'air, l'accès à des ressources suffisantes et sûres en eau ainsi qu'une biodiversité saine. La participation active du public est un intérêt public environnemental connexe à l'appui de ces intérêts.*

32. En légiférant en faveur de la conservation, de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement, le législateur de l'Union a, pour une bonne part, légiféré en faveur des intérêts publics que représentent la pureté de l'air, l'accès à des ressources suffisantes et sûres en eau, une biodiversité saine ainsi que la limitation des déchets. Il s'agit là d'intérêts publics généraux, dans la mesure où le bien-être de la société en dépend.

<sup>(26)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09, point 50. Cet arrêt a été rendu en référence à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

<sup>(27)</sup> À savoir l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, l'article 13 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, l'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 23 de la directive 2012/18/UE («directive Seveso III»). Voir également le considérant 27 de la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission nationaux, qui renvoie précisément à la jurisprudence de la Cour en matière d'accès à la justice.

<sup>(28)</sup> Les règles régissant l'accès à la justice en matière d'environnement ont également été précisées à la suite d'actions directes engagées par la Commission au titre de l'article 258 du TFUE pour remédier à des problèmes de transposition de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles. Voir, par exemple, arrêt Commission/Irlande, C-427/07, et arrêt Commission/Royaume-Uni, C-530/11.

<sup>(29)</sup> Arrêts East Sussex, C-71/14, point 52, et Kraaijeveld, C-72/95, point 56.

33. Parmi les mesures adoptées par le législateur de l'Union en vue de garantir ces intérêts publics généraux figurent notamment:
- des objectifs et obligations contraignants en matière de qualité environnementale que les États membres sont tenus de respecter <sup>(30)</sup>;
  - des obligations imposées aux États membres en matière de surveillance de l'état de l'environnement <sup>(31)</sup>;
  - des exigences relatives à l'élaboration, par les autorités publiques, de plans et de programmes visant à réduire la pollution et les déchets <sup>(32)</sup>;
  - des exigences relatives au conditionnement de certaines activités à l'octroi, par une autorité publique, d'un permis ou d'une autorisation <sup>(33)</sup>; et
  - des dispositions soumettant l'approbation de certains plans et projets à l'élaboration préalable d'évaluations environnementales <sup>(34)</sup>.

Ces mesures doivent être complétées au niveau des États membres par des dispositions d'application et une réglementation générale internes ainsi que par des décisions et actes spécifiques émanant des autorités publiques.

34. L'Union a également adopté, en une série d'étapes, depuis les années 1980, des dispositions visant à faire de la participation active du public dans le cadre de ces mesures un intérêt public complémentaire <sup>(35)</sup>. La Cour a souligné le lien entre l'accès à la justice en matière d'environnement et «la volonté du législateur de l'Union de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement et de faire jouer au public un rôle actif à cette fin» <sup>(36)</sup>.

### 1.3. Garantir la participation active du public, la protection des droits et le respect des obligations

*L'intérêt public et d'autres intérêts énoncés dans le droit environnemental de l'Union ainsi que les obligations correspondantes imposées aux autorités publiques confèrent des droits procéduraux et matériels aux personnes physiques et à leurs associations. Il revient aux juridictions nationales de garantir ces droits.*

35. La Cour a reconnu que les intérêts publics mentionnés ci-avant et les obligations imposées aux autorités publiques confèrent, aux personnes physiques et à leurs associations, des droits qu'il revient aux juridictions nationales de garantir. Ces droits sont de nature à la fois procédurale et matérielle. Plusieurs droits procéduraux et matériels peuvent être en jeu simultanément, par exemple lorsqu'une décision, un acte ou une omission d'une autorité publique soulève à la fois la question de la participation du public et celle du respect d'obligations matérielles de protection de l'environnement.
36. Dans l'affaire LZ II, la Cour a jugé, en rapport avec la directive «Habitats», qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 288 du TFUE reconnaît à une directive d'exclure en principe que les obligations qu'elle impose puissent être invoquées par des personnes concernées» <sup>(37)</sup>.

<sup>(30)</sup> Il s'agit notamment des valeurs limites pour les polluants atmosphériques importants, comme le dioxyde de soufre, les particules et le dioxyde d'azote visés à l'article 13 de la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant, des objectifs relatifs à la bonne qualité des eaux de surface et des eaux souterraines visés à l'article 4 de la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau et du maintien dans un état de conservation favorable d'une variété d'espèces et de types d'habitats naturels visé à l'article 2 de la directive 92/43/CEE («directive «Habitats»»).

<sup>(31)</sup> Par exemple, l'obligation de surveiller les eaux de baignade prévue à l'article 3 de la directive 2006/7/CE sur les eaux de baignade et celle d'évaluer la qualité de l'air prévue aux articles 5 à 11 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air.

<sup>(32)</sup> Par exemple, les exigences relatives à l'élaboration de plans de gestion de districts hydrographiques au titre de l'article 13 de la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau, de plans relatifs à la qualité de l'air au titre des articles 23 et 24 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air et de plans de gestion des déchets conformément à l'article 28 de la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets,

<sup>(33)</sup> Par exemple, l'obligation de détenir un permis conformément à l'article 23 de la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets et à l'article 4 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, ou d'obtenir une autorisation conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats».

<sup>(34)</sup> Par exemple, l'article 3 de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement et l'article 2 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>(35)</sup> La première directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (la directive 85/337/CEE) exigeait qu'il soit donné au public la possibilité de s'exprimer sur les informations à caractère environnemental présentées par les promoteurs de projets, afin que celles-ci puissent être complétées. La première directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (la directive 90/313/CEE) faisait valoir dans ses considérants que «l'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques améliorera la protection de l'environnement». Ces dispositions ont encore été renforcées par l'adoption de la convention d'Aarhus et de plusieurs actes de droit dérivé de l'Union.

<sup>(36)</sup> Arrêt Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, point 32.

<sup>(37)</sup> Arrêt LZ II, C-243/15, point 44.

37. Cela renforce l'idée selon laquelle l'accès à la justice en matière d'environnement répond également à la nécessité de veiller à ce que les obligations nées du droit environnemental de l'Union soient remplies. Les conditions d'introduction d'un recours auprès d'une juridiction nationale peuvent cependant varier en fonction des personnes qui sont réputées concernées. À cet égard, une distinction doit être établie entre les ONG environnementales et les personnes physiques.

*Les ONG environnementales jouent un rôle essentiel pour garantir le respect des obligations du droit environnemental de l'Union et bénéficient d'un droit étendu de protection de l'environnement, qu'il incombe aux juridictions nationales de faire respecter.*

38. La participation du public a été interprétée en ce sens qu'elle concerne non seulement le rôle des personnes physiques mais aussi celui de leurs associations <sup>(38)</sup>. En effet, la jurisprudence de la Cour reconnaît que les associations de défense de l'environnement — «organisations non gouvernementales (ONG) environnementales» — jouent un rôle crucial pour garantir le respect des obligations qui découlent de la législation environnementale de l'Union européenne.

39. Dans l'affaire LZ I (également connue comme «l'affaire des ours bruns slovaques»), la Cour a jugé qu'«[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 l'article 9, paragraphe 3, 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, telle que le zoskupenie, 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» <sup>(39)</sup>.

40. L'arrêt rendu dans cette affaire mérite également d'être mentionné en ce qu'il concerne une décision d'une autorité publique d'autoriser la chasse à l'ours brun, dérogeant aux dispositions de la directive «Habitats» sur la protection des espèces. Or ces dispositions visent à protéger non pas les personnes mais l'environnement, dans l'intérêt général du public. La Cour a donc reconnu que la partie requérante, une ONG environnementale, disposait d'un droit qui, dans le cas d'espèce, devait faire l'objet d'une protection juridictionnelle, notamment en rendant exécutoires les dispositions de la directive «Habitats».

41. Cet aspect revêt une importance toute particulière dans le contexte de la protection de la nature, dans la mesure où il est parfois malaisé, en la matière, d'alléguer que des décisions, des actes ou des omissions d'autorités publiques sont susceptibles de porter atteinte à des droits spécifiques des personnes, notamment dans le domaine de la santé humaine.

42. La position de la Cour dans l'affaire LZ I concorde également avec les septième, treizième et dix-huitième considérants de la convention d'Aarhus, qui reconnaissent le rôle important que jouent les ONG environnementales dans la protection de l'environnement. En outre, l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire LZ I n'est pas un cas isolé. Il fait écho à un arrêt antérieur, Janecek, reconnaissant le droit des personnes physiques et morales de se prévaloir des dispositions du droit environnemental de l'Union visant à protéger la santé humaine <sup>(40)</sup>.

43. En plus des arrêts LZ I et Janecek <sup>(41)</sup> de la Cour entérinant les droits des ONG environnementales, plusieurs actes législatifs de l'Union consacrent le rôle de ces dernières en leur conférant *de lege* qualité pour agir par rapport à certaines activités requérant la participation du public ou à des dommages environnementaux. Ces actes sont examinés plus en détail dans la section C.2.

*Le droit environnemental de l'Union confère aux personnes physiques des droits procéduraux et matériels. Ces droits découlent notamment de l'obligation qui incombe aux autorités publiques d'appliquer dûment une procédure destinée à permettre la participation du public, ainsi que des dispositions relatives à la santé humaine et à la propriété.*

<sup>(38)</sup> À titre d'exemple, la définition du public dans la convention d'Aarhus inclut les associations, organisations ou groupes constitués par des personnes physiques ou morales.

<sup>(39)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09, point 51.

<sup>(40)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07, point 39.

<sup>(41)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07, point 39.

a) *Droits procéduraux*

44. La définition du public énoncée à l'article 2, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus inclut les personnes physiques, dont le rôle dans la conservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement est également reconnu. Toutefois, la législation interne peut limiter le droit de se prévaloir, devant une juridiction nationale, des obligations imposées aux autorités nationales par le droit environnemental de l'Union, au cas où l'existence d'un intérêt suffisant ou d'une atteinte à des droits peut être établie <sup>(42)</sup>. Ainsi, l'accès à une juridiction nationale peut être limité à l'exécution des seules dispositions qui, à la fois, imposent des obligations aux autorités publiques et confèrent des droits aux personnes physiques.
45. Les droits procéduraux sont généralement associés à la participation du public. Ils concernent le plus souvent les modalités pratiques selon lesquelles une autorité publique informe le public d'un projet de décision, reçoit d'éventuelles observations, les prend en considération et annonce publiquement sa décision. Une participation du public est prévue dans la convention d'Aarhus pour:
- les décisions relatives à des activités particulières <sup>(43)</sup>,
  - les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement <sup>(44)</sup>, et
  - les dispositions réglementaires et/ou instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale <sup>(45)</sup>.
46. Les dispositions expresses sur la participation du public figurent essentiellement, mais pas exclusivement, dans les directives à caractère environnemental suivantes de l'Union européenne: la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, la directive 2003/35/CE sur la participation du public et la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. Cependant, dans l'affaire LZ II, la Cour a interprété largement les exigences de l'article 6, paragraphe 1, point b), de la convention d'Aarhus concernant la participation obligatoire du public, et les a lues en liaison avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats».
47. Elle a en outre observé dans son arrêt *Kraaijeveld* que les droits procéduraux visent à garantir le respect effectif du droit environnemental de l'Union: «Particulièrement dans les cas dans lesquels les autorités communautaires auraient, par voie de directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice» <sup>(46)</sup>. En l'espèce, le «comportement déterminé» était la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement assortie d'une consultation publique. Le même raisonnement vaut pour d'autres dispositions à caractère environnemental de l'Union imposant la réalisation d'une consultation publique, comme celles de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement <sup>(47)</sup>.

b) *Droits matériels*

48. La Cour a reconnu le fait que certains actes du droit dérivé de l'Union en matière d'environnement confèrent aux personnes physiques et à leurs associations, outre des droits procéduraux, des droits matériels.
49. Dans l'arrêt *Janecek*, la Cour a conclu que, «dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par les directives relatives à la qualité de l'air et à celle de l'eau alimentaire, et qui visent à protéger la santé publique, pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci doivent pouvoir se prévaloir des règles impératives qu'elles contiennent» <sup>(48)</sup>.
50. Le droit matériel reconnu dans l'arrêt *Janecek* (à savoir le droit d'une personne à la protection de sa santé en vertu de la législation environnementale de l'Union) revêt un intérêt majeur, pour deux raisons.

<sup>(42)</sup> Voir, par exemple, l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.

<sup>(43)</sup> Article 6.

<sup>(44)</sup> Article 7.

<sup>(45)</sup> Article 8.

<sup>(46)</sup> Arrêt *Kraaijeveld*, C-72/95, point 56.

<sup>(47)</sup> Arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, point 42.

<sup>(48)</sup> Arrêt *Janecek*, C-237/07, point 38. L'arrêt *Janecek* a été précédé d'un certain nombre d'arrêts dans lesquels la Cour a insisté sur la nécessité d'une transposition adéquate des directives relatives à la qualité de l'air et à l'eau potable, afin de permettre aux bénéficiaires de connaître la plénitude de leurs droits (voir les arrêts *Commission/Allemagne*, C-361/88, point 24, et *Commission/Allemagne*, C-59/89, point 13).

51. En premier lieu, la Cour elle-même, dans une affaire ultérieure, *Stichting Natuur en Milieu e.a.* <sup>(49)</sup>, a appliqué le même raisonnement à la législation sur la qualité de l'air, qui intervient à un niveau plus large que le niveau local concerné dans l'affaire *Janecek*. On en conclut que la protection de la santé humaine ne doit pas être perçue comme se cantonnant à des menaces immédiates et locales <sup>(50)</sup>.
52. En second lieu, la législation environnementale de l'Union inclut souvent la protection de la santé humaine parmi ses objectifs, conformément à l'article 35 de la charte des droits fondamentaux <sup>(51)</sup>. La santé humaine est expressément mentionnée dans certains des actes les plus importants de la législation environnementale de l'Union, comme la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets <sup>(52)</sup>, la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau <sup>(53)</sup> et la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission <sup>(54)</sup>. Le raisonnement suivi dans l'affaire *Janecek* est donc susceptible de s'appliquer bien au-delà de la législation sur la qualité de l'air et l'eau potable.
53. Une atteinte présumée aux droits de propriété, et le préjudice financier qui en découle, résultant d'une décision, d'un acte ou d'une omission d'une autorité publique contraires au droit de l'environnement peut aussi conférer le droit à un individu de se prévaloir du droit environnemental de l'Union devant un tribunal.
54. Dans l'affaire *Leth*, la Cour a conclu que «la prévention de préjudices patrimoniaux, dans la mesure où ils sont des conséquences économiques directes des incidences sur l'environnement d'un projet public ou privé, est couverte par l'objectif de protection poursuivi par la directive 85/337 [désormais directive 2011/92/UE]» <sup>(55)</sup>. Le raisonnement suivi dans cet arrêt vaut aussi pour d'autres actes de la législation environnementale de l'Union, comme la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement.
55. Le droit environnemental de l'Union ne prévoit pas de droit général à un environnement sain et indemne pour chaque individu. Néanmoins, une personne physique ou morale peut avoir obtenu le droit d'utiliser l'environnement pour une activité donnée, qu'elle soit économique ou non lucrative. On pourrait citer pour exemple un droit attribué et acquis de pêcher dans des eaux déterminées <sup>(56)</sup>. Dans ce cas, il peut arriver qu'une décision, un acte ou une omission portant atteinte au droit spécifiquement attribué d'utiliser l'environnement doive être contesté.
56. Ce point vaut particulièrement pour les dispositions de l'Union concernant l'eau et la nature. À cet égard, l'instrument central sur l'eau, à savoir la directive-cadre 2000/60/CE, définit la pollution comme l'introduction de substances ou de chaleur susceptibles d'entraîner [...] une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier». Tant la directive 2009/147/CE sur les oiseaux sauvages que la directive «Habitats» mentionnent une large gamme d'utilisations possibles de la nature, y compris les loisirs (notamment la chasse), la recherche et l'éducation. Pour ces différents usages, il est raisonnable de supposer qu'en dehors des intérêts, des questions relatives aux droits pourraient également se poser.
57. Dès lors, les sections ci-après de la présente communication examinent l'accès à la justice en matière d'environnement sous les angles suivants:
- le fondement précis et les conditions dont peuvent se prévaloir les personnes physiques et les ONG environnementales afin d'obtenir la qualité pour agir;
  - la portée du contrôle juridictionnel, à savoir ses justifications et l'ampleur du contrôle auquel il convient de soumettre les décisions, actes et omissions contestés;
  - les recours effectifs contre les décisions, actes et omissions jugés erronés en droit;
  - les frais de contentieux et les facteurs à prendre en considération pour éviter qu'ils ne deviennent prohibitifs; et
  - la rapidité des procédures ainsi que la nécessité de fournir des informations pratiques au public.

<sup>(49)</sup> Arrêt *Stichting Natuur en Milieu*, affaires jointes C-165 à C-167/09, point 94.

<sup>(50)</sup> L'affaire *Janecek* concernait des mesures locales pour la qualité de l'air à Munich, tandis que l'affaire *Stichting Natuur en Milieu* concernait les plafonds d'émission nationaux des Pays-Bas.

<sup>(51)</sup> Aux termes de cet article, «un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union».

<sup>(52)</sup> Voir l'article 13.

<sup>(53)</sup> Voir la définition du terme «pollution» à l'article 2, paragraphe 33.

<sup>(54)</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>(55)</sup> Arrêt *Leth*, C-420/11, point 36.

<sup>(56)</sup> Voir affaire pendante *Folk*, C-529/15.

## 2. POUVOIR D'ESTER EN JUSTICE

### 2.1. Introduction

*Le pouvoir d'ester en justice est le droit de former un recours devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial pour contester la légalité d'une décision, d'un acte ou d'une omission d'une autorité publique, en vue de protéger un droit ou un intérêt du demandeur. Ce pouvoir peut varier en fonction de l'objet de la décision, de l'acte ou de l'omission contesté. Il peut aussi varier selon que le demandeur est une personne physique ou une ONG environnementale reconnue.*

58. Le pouvoir d'ester en justice, parfois dénommé *locus standi*, est le droit de former un recours devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial dans le but de faire valoir un droit ou un intérêt du demandeur. Ce droit de recours s'applique aux décisions, actes et omissions de l'autorité publique susceptibles de porter atteinte au droit ou à l'intérêt en question. Par ces décisions, actes et omissions, les autorités publiques remplissent les obligations qui leur incombent au titre du droit environnemental de l'Union, telles que l'obligation de s'assurer que les installations industrielles ou de traitement des déchets détiennent une autorisation <sup>(57)</sup>, ou prennent position sur ces obligations. En plus d'être un moyen de protéger les droits et intérêts, le pouvoir d'ester en justice contribue à garantir une plus grande responsabilité à l'égard des décisions, actes ou omissions en question.
59. Certaines directives à caractère environnemental de l'Union contiennent des dispositions en matière d'accès à la justice qui obligent expressément les États membres à conférer le pouvoir d'ester en justice <sup>(58)</sup>. Toutefois, la plupart des actes du droit environnemental dérivé de l'Union ne comportent aucune disposition expresse sur l'accès à la justice, y compris le pouvoir d'ester en justice. En tout état de cause, malgré l'absence de dispositions législatives expresses, les exigences relatives au pouvoir d'ester en justice doivent être interprétées à la lumière des principes établis dans la jurisprudence de la Cour.
60. Le fondement du pouvoir d'ester en justice varie en fonction de l'objet de la décision, de l'acte ou de l'omission visé par le recours. Une distinction est établie dans les sections ci-après entre les décisions, les actes et les omissions concernant:
- des demandes d'informations à caractère environnemental et le droit d'accéder à de telles informations (section C.2.2),
  - des activités particulières soumises à l'exigence de participation du public (section C.2.3),
  - des demandes d'action en vertu des règles en matière de responsabilité environnementale (section C.2.4),
  - d'autres objets, tels que les dispositions nationales d'application, les réglementations, plans et programmes généraux, ainsi que les dérogations (section C.2.5).
61. En ce qui concerne les trois premières catégories, le pouvoir d'ester en justice est amplement reconnu par le droit dérivé environnemental de l'Union <sup>(59)</sup>. En ce qui concerne la dernière catégorie, le pouvoir d'ester en justice dépend des principes généraux qui régissent ce droit, tels qu'interprétés par la Cour.
62. L'étendue du pouvoir d'ester en justice varie aussi selon que l'auteur du recours est une personne physique, une ONG environnementale ou une autre entité. Cet aspect est examiné dans les différentes sections ci-après.

### 2.2. Demandes d'informations à caractère environnemental et droit d'accéder à de telles informations

*Toute personne physique ou morale qui soumet une demande d'informations peut agir en justice pour contester une décision, un acte ou une omission de l'autorité publique chargée de traiter cette demande. Les personnes physiques et leurs associations peuvent également se prévaloir, pour former un recours en justice, du droit d'accéder aux informations par la diffusion active de celles-ci.*

<sup>(57)</sup> Cette obligation est énoncée dans la directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets et dans la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

<sup>(58)</sup> À savoir l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, l'article 13 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, l'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 23 de la directive Seveso III. Voir également le considérant 27 de la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission nationaux, qui renvoie précisément à la jurisprudence de la Cour en matière d'accès à la justice.

<sup>(59)</sup> Voir également arrêt LZ II, C-243/15. Dans les affaires qui vont au-delà du droit dérivé de l'Union, la Cour fonde l'obligation de conférer le pouvoir d'ester en justice sur l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, lu en liaison avec l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus pour toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de ladite convention.

63. Le droit environnemental de l'Union confère aux personnes physiques et morales le droit de demander l'accès à des informations sur l'environnement <sup>(60)</sup>. L'article 6 de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement prévoit expressément une procédure juridictionnelle permettant le réexamen des actes ou omissions des autorités publiques en ce qui concerne les demandes d'informations à caractère environnemental relevant de cette directive. Le droit à un contrôle juridictionnel est fondé sur les exigences de l'article 9, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus et vise à protéger le droit à soumettre une demande d'informations <sup>(61)</sup>. Toute personne physique ou morale qui soumet une demande d'informations a qualité pour agir en justice <sup>(62)</sup>.
64. Le droit environnemental de l'Union confère aux personnes physiques et morales le droit non seulement de demander, mais aussi d'obtenir des informations sur l'environnement <sup>(63)</sup>. Il ressort clairement de l'arrêt de la Cour dans l'affaire East Sussex que les droits de l'auteur d'une demande d'informations à caractère environnemental comprennent le droit d'obtenir de l'autorité publique compétente qu'elle remplisse comme il se doit les conditions afférentes à la communication des informations <sup>(64)</sup>. Bien que cette affaire ait eu pour objet le droit d'accéder aux informations sur demande, le public a également le droit d'accéder aux informations par le biais de la diffusion active de celles-ci par les autorités publiques compétentes <sup>(65)</sup>. Le respect, par les autorités publiques, de leur obligation de diffuser activement les informations sur l'environnement peut notamment être important au regard du droit à la santé <sup>(66)</sup>.

### 2.3. Activités particulières soumises à l'exigence de participation du public

*Les exigences en matière de participation du public qui s'appliquent à certaines activités confèrent des droits aux personnes intéressées et les habilitent à demander un contrôle juridictionnel de la décision, de l'acte ou de l'omission en cause.*

65. La législation environnementale de l'Union prévoit de nombreuses obligations au titre desquelles les autorités publiques doivent prendre des décisions sur des activités particulières, susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement. Par exemple, un projet d'autoroute devra faire l'objet d'une décision de l'autorité publique portant approbation du projet avant que les travaux ne puissent commencer. De même, le lancement d'une activité industrielle pourra dépendre de la décision d'octroi, par l'autorité publique, d'un permis d'émissions industrielles. En outre, une grande partie du droit dérivé environnemental de l'Union exige qu'une consultation publique ait lieu au cours du processus décisionnel <sup>(67)</sup>. L'obligation de mener une consultation confère des droits de participation aux membres du public ayant qualité pour participer.
66. Le droit d'ester en justice pour contester des décisions, actes et omissions en rapport avec des activités particulières soumises à l'exigence de participation du public repose à la fois sur les dispositions expresses en la matière figurant à l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et dans les instruments connexes du droit dérivé de l'Union <sup>(68)</sup> et sur la jurisprudence de la Cour. Celle-ci a notamment confirmé, dans son arrêt Kraaijeveld <sup>(69)</sup>, que toute décision, tout acte ou toute omission d'une autorité publique de nature à compromettre les droits de participation autorise à demander un contrôle juridictionnel.
67. Depuis le prononcé de l'arrêt Kraaijeveld, un droit d'ester en justice, fondé sur le droit de participation, a été expressément inscrit dans la convention d'Aarhus. En particulier, l'article 9, paragraphe 2, de ladite convention prévoit la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi <sup>(70)</sup> 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 de cette convention relatives à la participation du public.

<sup>(60)</sup> Ce droit est établi dans la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>(61)</sup> Le droit de soumettre une demande d'informations est inscrit à l'article 4 de la convention d'Aarhus.

<sup>(62)</sup> Voir le guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 191.

<sup>(63)</sup> Ces droits sont établis dans la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, ainsi que dans plusieurs documents d'information sectorielle dans le domaine environnemental.

<sup>(64)</sup> Arrêt East Sussex, C-71/14, point 56.

<sup>(65)</sup> On citera pour exemple l'article 7 de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et l'article 11 de la directive 2007/2/CE («directive INSPIRE»).

<sup>(66)</sup> Parmi les exemples les plus notables, on citera l'article 12, paragraphe 1, point e), de la directive 2006/7/CE sur les eaux de baignade, exigeant que le public soit informé lorsque la baignade est interdite ou déconseillée, et l'article 8, paragraphe 3, de la directive 98/83/CEE sur l'eau potable, exigeant que les consommateurs soient rapidement informés de toute pollution de l'eau potable dangereuse pour la santé.

<sup>(67)</sup> On citera notamment l'article 24 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 15 de la directive Seveso III. Une exigence plus vague de consultation publique est énoncée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats», qui doit cependant être lu en liaison avec l'article 6, paragraphe 1, point b), de la convention d'Aarhus (voir arrêt LZ II, C-243/15, point 45).

<sup>(68)</sup> L'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 23 de la directive Seveso III.

<sup>(69)</sup> Arrêt Kraaijeveld, C-72/95, point 56.

<sup>(70)</sup> Les références aux juridictions nationales dans la présente communication doivent également s'entendre comme s'appliquant, mutatis mutandis, à d'autres organes indépendants et impartiaux établis par la loi.

68. Plusieurs textes connexes du droit environnemental dérivé de l'Union <sup>(71)</sup> contiennent des dispositions fondées sur le libellé de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Toutefois, ce droit dérivé n'englobe pas la totalité des processus décisionnels visés à l'article 6 — et, par extension, à l'article 9, paragraphe 2 — de la convention. Dans la mesure où ledit article 9, paragraphe 2, se rapporte aux situations qui relèvent des dispositions de l'article 6 de la convention d'Aarhus sur la participation du public, les États membres ont l'obligation de mettre en place un régime de contrôle juridictionnel dans tous les cas où une participation du public s'impose en vertu dudit article 6.
69. Dans l'affaire LZ II <sup>(72)</sup>, la Cour a jugé que les exigences relatives à la participation du public énoncées à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la convention d'Aarhus s'appliquent également dans le contexte de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats», dans les cas où une autorité publique est tenue par le droit interne de déterminer s'il y a lieu de procéder à une évaluation appropriée d'un projet susceptible d'avoir une incidence sensible sur l'intégrité d'un site protégé inscrit au réseau Natura 2000. La Cour a en outre considéré que, puisque les exigences de l'article 6, paragraphe 1, point b), de la convention d'Aarhus s'appliquent à de tels cas, celles de l'article 9, paragraphe 2, s'y appliquent également.
70. Par cet arrêt, la Cour a clarifié que les exigences de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, lues en liaison avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, pourraient également s'appliquer aux domaines du droit environnemental pour lesquels aucune exigence spécifique en matière d'accès à la justice n'est prévue. En effet, bien que l'affaire LZ II concerne la directive «Habitats», le raisonnement sous-tendant l'interprétation de la Cour peut s'appliquer, par analogie, aux processus décisionnels à l'égard d'autres volets du droit environnemental de l'Union, comme l'eau et les déchets.
71. Le bénéficiaire des dispositions sur la participation du public de l'article 6, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et, par extension, des dispositions sur l'accès à la justice de l'article 9, paragraphe 2, de ladite convention ainsi que du droit dérivé correspondant de l'Union est le «public concerné». Par «public concerné», on entend «le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel» <sup>(73)</sup>. Le terme «public» désigne quant à lui «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes» <sup>(74)</sup>.
72. Toutefois, ni l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus ni le droit dérivé de l'Union ne consacrent un accès inconditionnel des membres du public à la justice. Ils autorisent respectivement les parties contractantes et les États membres à imposer certaines conditions, et donc à éviter un droit général d'ester en justice en matière d'environnement, qui soit dévolu à tous (*actio popularis*) <sup>(75)</sup>. En outre, tant la convention d'Aarhus que le droit dérivé de l'Union qui en découle établissent une différenciation entre les droits d'ester en justice. Cette différenciation s'opère entre, d'une part, les personnes physiques, les associations, les organisations et les groupes et, d'autre part, les ONG environnementales reconnues.

### 2.3.1. Personnes physiques

*Pour les personnes physiques, la condition préalable consistant à justifier d'une «atteinte à un droit» ou d'un intérêt suffisant pour être admis à ester en justice au sujet d'une activité particulière doit être interprétée et appliquée à la lumière de l'obligation d'accorder un large accès à la justice en matière d'environnement. Parmi les droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte, on citera les droits procéduraux des personnes consacrés par le droit environnemental de l'Union (comme les droits de participation du public), ainsi que les droits matériels conférés aux personnes physiques (comme le droit à la protection de la santé humaine ou les droits de propriété).*

73. En vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, ainsi que de l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de l'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, les parties contractantes et les États membres peuvent limiter l'accès à la justice aux personnes physiques qui justifient d'un intérêt suffisant ou d'une atteinte à un droit. La doctrine de l'«atteinte à un droit» est expliquée plus en détail à la section C.2.5.3.

<sup>(71)</sup> Voir l'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 23 de la directive Seveso III.

<sup>(72)</sup> Arrêt LZ II, C-243/15.

<sup>(73)</sup> Voir l'article 2, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus et l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, points d) et e), de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>(74)</sup> Voir l'article 2, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus.

<sup>(75)</sup> Voir également le guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 199.

### 2.3.2. ONG environnementales ayant de lege qualité pour agir

#### 2.3.2.1. Principe général

Les ONG environnementales reconnues ont de lege qualité pour agir contre les décisions, actes ou omissions des autorités publiques qui concernent des activités particulières soumises aux exigences de participation du public en vertu du droit de l'Union.

74. L'article 2, paragraphe 5, et l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus ainsi que les dispositions connexes du droit de l'Union donnant effet à ladite convention reconnaissent le rôle important que jouent des entités telles que les ONG environnementales en leur accordant une forme de qualité pour agir *de lege*, pour autant qu'elles répondent aux critères pertinents prévus par le droit interne. Pour ces ONG, les conditions préalables au pouvoir d'ester en justice fondées sur un intérêt suffisant ou une atteinte à un droit sont réputées être remplies <sup>(76)</sup>. Cette qualité pour agir *de lege* a des incidences non seulement sur la recevabilité des demandes, mais aussi sur l'intensité du contrôle juridictionnel exercé par le juge national (voir la section C.3.2.2.2).
75. La Cour a précisé l'étendue des exigences de droit interne que les ONG doivent remplir pour avoir de plein droit qualité pour agir. Elle a en effet considéré que, s'il revient aux États membres de fixer les règles définissant ces exigences, ces règles ne peuvent être aménagées de manière à rendre impossible pour les ONG d'exercer leur droit d'ester en justice pour défendre l'intérêt général. Les règles nationales «doivent [...] assurer un large accès à la justice» <sup>(77)</sup>.
76. La Cour a jugé qu'une législation nationale est contraire à l'article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement si elle ne permet pas aux ONG, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de ladite directive, de se prévaloir en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets «susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement» au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la même directive, de la violation d'une règle découlant du droit environnemental de l'Union et destinée à protéger l'environnement, au motif que la règle invoquée ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des personnes physiques <sup>(78)</sup>.
77. Le même raisonnement vaut pour toutes les situations qui soulèvent la question de la qualité pour agir *de lege*, à savoir celles qui relèvent de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.

#### 2.3.2.2. Critères spécifiques du pouvoir d'ester en justice de lege

Les critères que doivent remplir les ONG environnementales pour être admises de lege à ester en justice ne peuvent être excessivement difficiles à satisfaire et doivent tenir compte des intérêts des petites ONG locales.

78. Les exigences que doivent remplir les ONG pour être admises *de lege* à ester peuvent être définies par des dispositions nationales. La jurisprudence de la Cour apporte des précisions quant au degré de rigueur que peuvent présenter ces dispositions.

##### a) Présence active sur le terrain

79. Un engagement actif en faveur de l'environnement contribue à garantir qu'une ONG possède une expertise et un savoir utiles. Dans l'arrêt Djurgården, la Cour confirme qu'«une loi nationale peut exiger qu'une telle association, qui entend contester par la voie juridictionnelle un projet couvert par la directive 85/337/CEE [désormais la directive 2011/92/UE], ait un objet social en rapport avec la protection de la nature et de l'environnement» <sup>(79)</sup>. Cette formule ne saurait être interprétée dans le sens que la Cour aurait approuvé une exigence selon laquelle une ONG doit avoir la défense de l'environnement pour mission exclusive. En revanche, il apparaît acceptable qu'un État membre exige que la défense de l'environnement constitue la mission principale ou un objectif majeur d'une ONG.

<sup>(76)</sup> Voir l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.

<sup>(77)</sup> Arrêt Djurgården, C-263/08, point 45.

<sup>(78)</sup> Arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, point 59.

<sup>(79)</sup> Arrêt Djurgården, C-263/08, point 46.

b) *Critères liés aux adhérents*

80. Le nombre d'adhérents que compte une ONG peut être un indicateur important de son activité. Dans l'affaire *Djurgården*, la Cour a examiné une disposition de droit interne exigeant qu'une ONG ait un nombre déterminé d'adhérents. La Cour a considéré que le nombre d'adhérents requis ne pouvait être fixé de telle sorte qu'il aille à l'encontre de l'objectif de faciliter l'accès à la justice <sup>(80)</sup>. Elle a également souligné l'importance d'aider les ONG locales, celles-ci étant les plus susceptibles de s'opposer à des projets à plus petite échelle, sans grande portée sur le plan national ou régional, mais qui ont cependant des effets importants sur l'environnement <sup>(81)</sup>. Il convient de noter que toutes les ONG admises *de lege* à ester en justice dans les États membres ne fonctionnent pas selon un système d'adhérents. Certaines sont des fondations de bienfaisance. D'ailleurs, les recours introduits par de telles fondations ont donné lieu à une importante jurisprudence de la Cour.

c) *Autres critères*

81. Dans la pratique, certains États membres exigent des ONG qu'elles satisfassent à d'autres critères en vue d'obtenir la qualité pour agir *de lege*. Ces critères peuvent être liés à l'indépendance ou au caractère non lucratif de l'ONG, ou au fait d'être dotée d'une personnalité juridique propre en vertu du droit interne. Il peut également être exigé de l'ONG qu'elle justifie d'une solide base financière pour poursuivre sa mission de défense de l'environnement. L'octroi de la qualité pour agir *de lege* peut aussi être subordonné à une durée d'existence minimale. À cet égard, le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Djurgården* concernant les critères liés aux adhérents, évoqué au point précédent, doit être pris en considération <sup>(82)</sup>.

### 2.3.3. *Non-discrimination à l'égard des ONG étrangères*

*Les conditions à remplir par les ONG environnementales afin d'obtenir la qualité pour agir de lege ne doivent pas être moins favorables pour les organisations étrangères que pour les organisations nationales.*

82. Il peut arriver que des ONG environnementales des États membres voisins souhaitent participer au processus décisionnel concernant une activité particulière ou influencer d'une autre manière sur cette activité. Cela vaut particulièrement lorsque l'activité en question est susceptible d'avoir des incidences transfrontalières sur le plan environnemental. L'article 3, paragraphe 9, de la convention d'Aarhus dispose que «le public [...] a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités». Ainsi, lorsqu'une ONG étrangère entend exercer un droit de recours, elle ne doit pas être traitée d'une manière moins favorable que les ONG nationales en ce qui concerne les critères à remplir pour être admise *de lege* à ester.

83. Étant donné que l'article 3, paragraphe 9, de la convention d'Aarhus n'interdit que la discrimination, un État membre peut exiger des ONG étrangères qu'elles remplissent les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux entités nationales. Cependant, ces conditions, notamment la procédure d'obtention du statut d'ONG ayant qualité pour agir *de lege*, ne doivent pas être de nature à rendre l'acquisition de ce statut impossible ou excessivement difficile pour une ONG étrangère <sup>(83)</sup>.

### 2.3.4. *Autres associations, organisations et groupes*

*Bien que n'ayant pas de lege qualité pour agir en justice, d'autres associations, organisations et groupes peuvent, sous réserve du respect des dispositions de droit interne, exercer ce droit au même titre que les personnes physiques.*

84. Comme indiqué plus haut, le terme «public» dans la convention d'Aarhus désigne «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes». Ainsi, même s'ils n'ont pas *de lege* qualité pour agir, des associations, organisations et groupes peuvent être admis à ester en justice au même titre que les personnes physiques. Cette possibilité peut faciliter le regroupement de leurs prétentions, qui, autrement, devraient faire l'objet de recours présentés séparément par plusieurs requérants. Cela présente des avantages à la fois pour le public concerné (en permettant le partage de la charge de la procédure) et pour l'autorité publique (en réduisant le risque d'avoir à traiter une kyrielle de recours juridictionnels distincts).

<sup>(80)</sup> Arrêt *Djurgården*, C-263/08, point 47.

<sup>(81)</sup> Dans le cas d'espèce, la Cour a considéré que l'exigence relative à un effectif de 2 000 adhérents n'était pas conforme aux objectifs de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>(82)</sup> Arrêt *Djurgården*, C-263/08, point 47.

<sup>(83)</sup> Voir également le point 18 de la recommandation 2013/396/UE relative aux mécanismes de recours collectif, qui préconise un autre mécanisme d'octroi aux ONG étrangères du pouvoir d'ester en justice. Ce mécanisme est fondé sur la reconnaissance de la qualité pour agir conférée dans l'État membre où l'ONG est établie. Ce procédé serait plus favorable que le principe de non-discrimination, en particulier pour les ONG originaires d'États membres où les conditions d'octroi de la qualité pour agir sont moins strictes que dans d'autres. Par conséquent, dans les cas qui relèvent à la fois de la convention d'Aarhus et de la recommandation, l'application supplémentaire du mécanisme de reconnaissance mutuelle prévu dans la recommandation devrait faciliter encore davantage les activités des ONG.

### 2.3.5. Participation préalable

*Les États membres ne peuvent limiter le droit d'attaquer en justice une décision d'une autorité publique aux seuls membres du public concerné qui ont participé à la procédure administrative préalable à l'adoption de cette décision.*

85. Le fait de ne pas avoir pris part à la procédure administrative préalable à l'adoption d'une décision peut faire obstacle à la recevabilité d'un recours en contestation ultérieur de cette décision <sup>(84)</sup>. La jurisprudence de la Cour met en avant le rôle des juridictions nationales dans la protection des droits matériels qui sont conférés aux personnes physiques et aux associations en vertu du droit de l'Union, et rappelle par ailleurs que les procédures administratives et juridictionnelles n'ont pas la même finalité. À titre d'exemple, la décision d'une autorité publique peut risquer de porter atteinte au droit d'un demandeur à la protection de sa santé, sans préjudice des droits procéduraux de celui-ci.
86. À cet égard, dans l'affaire *Djurgården*, la Cour a conclu que, dans le contexte d'une décision en rapport avec la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, «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» <sup>(85)</sup>. Par conséquent, «les membres du public concerné [...] doivent pouvoir exercer un recours contre la décision par laquelle une instance, appartenant à l'organisation judiciaire d'un État membre, a statué sur une demande d'autorisation de projet, quel que soit le rôle qu'ils ont pu jouer dans l'instruction de ladite demande en prenant part à la procédure devant ladite instance et en faisant valoir leur position à cette occasion».

### 2.4. Demandes d'action en vertu des règles en matière de responsabilité environnementale

87. La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale a notamment pour objectif d'encourager les personnes physiques et morales à jouer un rôle actif pour aider les autorités compétentes à remédier aux dommages environnementaux couverts par des règles en matière de responsabilité environnementale <sup>(86)</sup>. Elle habilite les personnes physiques ou morales touchées par un dommage environnemental, ayant un intérêt suffisant à faire valoir par rapport à ce dommage ou faisant valoir une atteinte à un droit résultant de ce dommage, à soumettre des observations à l'autorité nationale compétente et à lui demander de prendre les mesures qui s'imposent. Cette directive prévoit que certaines ONG seront réputées avoir un intérêt suffisant ou bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte, et pourront donc soumettre une demande d'action. L'autorité compétente est tenue de statuer sur la demande d'action <sup>(87)</sup>.
88. Le droit de soumettre des observations et des demandes d'action est formulé en des termes très proches du libellé de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et des dispositions correspondantes de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, les personnes autorisées à soumettre des observations et une demande d'action sont aussi autorisées à exercer un recours pour contester la légalité formelle et matérielle d'une décision, d'un acte ou d'une omission d'une autorité compétente, sur la base des observations et de la demande d'action en question <sup>(88)</sup>.
89. La proximité des formulations, y compris en ce qui concerne le statut privilégié des ONG environnementales, indique que la jurisprudence de la Cour sur le pouvoir d'ester en justice décrite à la section C.2.3 peut également être prise en considération aux fins de l'interprétation de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale.

### 2.5. Autres objets, tels que les dispositions nationales d'application, les actes réglementaires, plans et programmes généraux ainsi que les dérogations

#### 2.5.1. Fondement général du pouvoir d'ester en justice

*Le fondement général du pouvoir d'ester en justice contre les décisions, actes et omissions des États membres dans les domaines qui relèvent du droit environnemental de l'Union est établi en droit interne, mais doit aussi être interprété en accord avec les exigences de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, de l'article 19, paragraphe 1, du TUE et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.*

<sup>(84)</sup> Voir également le guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 195.

<sup>(85)</sup> Arrêt *Djurgården*, C-263/08, point 38.

<sup>(86)</sup> Figurent notamment, parmi ces règles, des modalités relatives aux «mesures de réparation» des dommages environnementaux qui relèvent de la directive. Voir l'article 7 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale.

<sup>(87)</sup> Voir l'article 12 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale.

<sup>(88)</sup> Voir l'article 13 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale.

90. L'article 19, paragraphe 1, du TUE, qui codifie le principe établi d'une protection juridictionnelle effective <sup>(89)</sup>, dispose que «[l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union». Par ailleurs, l'article 47, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, que les États membres sont tenus de respecter lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union, dispose que «[t]oute 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».
91. Dans le domaine spécifique de l'environnement, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit que chaque partie contractante 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 personnes physiques ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. Comme indiqué précédemment, la définition du public inclut les ONG environnementales.
92. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus a une portée plus générale que son paragraphe 2, puisque le bénéficiaire visé du pouvoir d'ester en justice est le «public», défini dans ladite convention dans un sens plus large que le «public concerné». Le paragraphe 3 couvre également les actes et omissions de personnes physiques, tandis que le paragraphe 2 se limite aux décisions, actes et omissions des autorités publiques <sup>(90)</sup>. Qui plus est, le paragraphe 3 laisse aux parties contractantes le choix entre une procédure de recours administrative ou judiciaire. De même, il ne mentionne aucun critère d'accès à la justice, comme l'atteinte à un droit ou un intérêt suffisant à agir, et ne confère pas aux ONG environnementales la capacité *de lege* pour ester.
93. La Cour a donc précisé, dans l'arrêt LZ I, que l'article 9, paragraphe 3, ne contient aucune obligation claire et précise susceptible de régir directement le statut juridique des personnes physiques, ce statut étant soumis à l'adoption de mesures ultérieures par les parties contractantes <sup>(91)</sup>. La Cour a néanmoins considéré que les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, bien que rédigées en termes généraux, visent à garantir la protection effective de l'environnement <sup>(92)</sup> et qu'il ne saurait dès lors être envisageable [...] 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» <sup>(93)</sup>.
94. En vertu de l'article 216, paragraphe 2, du TFUE, la convention d'Aarhus fait partie de l'ordre juridique de l'Union <sup>(94)</sup>. Parmi les exigences de cet ordre juridique, contraignantes pour les États membres dans la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, figurent l'application et l'interprétation uniformes du droit de l'Union. À cet égard, la possibilité — et parfois l'obligation — qu'ont les juridictions nationales de demander à la Cour de se prononcer, en vertu de l'article 267 du TFUE, sur la validité ou l'interprétation d'exigences spécifiques de la législation européenne constitue un mécanisme essentiel, qui suppose l'accès aux juridictions nationales.
95. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, les États membres doivent conférer la qualité pour agir afin de garantir l'accès à un recours effectif aux fins de la protection des droits procéduraux et matériels conférés par la législation environnementale de l'Union, et ce même si l'acte législatif concerné ne prévoit pas de dispositions spécifiques en la matière.

#### 2.5.2. **Pouvoir d'ester en justice en vue de protéger des droits procéduraux conférés par le droit environnemental de l'Union**

*Le pouvoir d'ester en justice doit être conféré aux personnes physiques et aux ONG environnementales afin de garantir le respect des règles procédurales de l'Union en matière d'environnement, notamment celles qui prévoient des procédures décisionnelles exigeant une participation du public, comme les procédures relatives à des plans et à des programmes.*

96. Les droits procéduraux sont particulièrement importants dans le contexte des plans et des programmes. De nombreux actes de la législation environnementale de l'Union européenne exigent que des plans et des

<sup>(89)</sup> Voir, par exemple, arrêt Unibet, C-432/05, point 37.

<sup>(90)</sup> Concernant le champ d'application de la présente communication, voir la section A.

<sup>(91)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09, point 45.

<sup>(92)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09, point 46.

<sup>(93)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09, point 49.

<sup>(94)</sup> Arrêt LZ II, C-243/15, point 45.

programmes soient adoptés afin de garantir la réalisation des objectifs environnementaux visés. Ces documents peuvent servir à planifier les interventions dans le temps (comme les plans de gestion de districts hydrographiques)<sup>(95)</sup> ou à mettre en place des actions destinées à répondre à des problèmes spécifiques (comme les plans relatifs à la qualité de l'air visant à réduire les niveaux excessifs de pollution atmosphérique)<sup>(96)</sup>. En plus d'imposer l'adoption de certains types de plans et de programmes, la législation environnementale de l'Union fixe des exigences relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement (comme les plans d'occupation des sols)<sup>(97)</sup>.

97. Une grande partie de la législation concernée prévoit une phase de consultation publique obligatoire au cours du processus décisionnel. À cet égard, l'article 7 de la convention d'Aarhus impose la tenue d'une consultation publique pour les plans et programmes qui relèvent de son vaste champ d'application. En ce sens, les plans et programmes environnementaux prescrits par le droit de l'Union, mais à l'égard desquels aucune disposition sur la participation du public n'est expressément prévue, peuvent malgré tout nécessiter une consultation publique.
98. Le pouvoir d'ester en justice contre les décisions, actes et omissions des autorités publiques en ce qui concerne les plans et programmes visés à l'article 7 de la convention d'Aarhus peut être défini à la lumière de la jurisprudence de la Cour sur la participation du public. Si l'on applique le raisonnement de la Cour dans l'affaire Kraaijeveld<sup>(98)</sup> (qui concernait un projet plutôt qu'un plan ou un programme), le public admis à participer peut demander à une juridiction d'examiner si la ligne de conduite prescrite lors du processus décisionnel concernant un plan ou un programme a été observée.
99. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le pouvoir d'ester en justice ne concerne pas uniquement les décisions, actes ou omissions relatifs à des plans et des programmes isolés, mais aussi la législation nationale et les actes réglementaires généraux établissant les règles de procédure applicables à ces plans et programmes. La Cour a en effet jugé, dans l'affaire Terre Wallonne et Inter-Environnement Wallonie<sup>(99)</sup>, qu'un programme d'action requis en vertu de la directive 91/676/CEE (directive «Nitrates») devait aussi s'assortir, en principe, d'une évaluation environnementale stratégique (comprenant une consultation publique), au titre de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. De ce fait, une juridiction nationale a annulé certaines parties d'un arrêté national établissant un programme d'action pour la gestion de l'azote, au motif que cet arrêté n'avait pas prévu d'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. Dans une affaire ultérieure, Inter-Environnement Wallonie, la Cour a confirmé le bien-fondé de l'annulation dans de telles circonstances<sup>(100)</sup>.
100. Il apparaît clairement que les personnes physiques et les ONG environnementales ont qualité pour agir en vue de défendre leurs droits procéduraux, l'une et l'autre catégories du public étant habilitées à exercer ces droits.

### 2.5.3. Pouvoir d'ester en justice en vue de protéger des droits matériels

*Les États membres doivent veiller à ce qu'un très large éventail de décisions, d'actes et d'omissions puissent être contestés en justice, de manière à garantir l'exercice d'un large éventail de droits matériels.*

101. Il ressort nettement de la jurisprudence de la Cour que le pouvoir d'ester en justice doit être conféré aux personnes physiques et aux ONG environnementales aux fins de la protection de la santé humaine, en vertu de la législation environnementale de l'Union, ainsi que des droits de propriété couverts par les objectifs de cette législation et, dans le cas des ONG environnementales, aux fins de la défense de l'environnement au titre des dispositions à caractère environnemental de l'Union.
102. L'application de la «doctrine de l'atteinte à un droit» (à savoir la doctrine, appliquée par certains États membres, selon laquelle une personne physique doit pouvoir justifier devant un tribunal d'une atteinte à l'un de ses droits) est problématique, dans la mesure où la protection de l'environnement a principalement pour but de défendre l'intérêt public général et non de conférer expressément des droits aux particuliers. L'autre approche, qui consiste à exiger un intérêt suffisant, semble moins problématique; des considérations analogues à celles évoquées pour la doctrine de l'atteinte à un droit s'appliquent néanmoins, mutatis mutandis.
103. La Cour a confirmé qu'il appartient aux États membres de définir ce qui constitue une atteinte à un droit<sup>(101)</sup>. Elle a cependant précisé que les libellés de l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus

<sup>(95)</sup> Voir l'article 13 de la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau.

<sup>(96)</sup> Voir l'article 23 de la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air.

<sup>(97)</sup> Voir l'article 4 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement.

<sup>(98)</sup> Arrêt Kraaijeveld, C-72/95, point 56.

<sup>(99)</sup> Arrêt Terre Wallonne et Inter-Environnement Wallonie, affaires jointes C-105/09 et C-110/09.

<sup>(100)</sup> Arrêt Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, point 46.

<sup>(101)</sup> Arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, point 44.

doivent être interprétés en ce sens que ce pouvoir discrétionnaire est modulé par la nécessité de garantir un large accès à la justice pour le public concerné <sup>(102)</sup>. De plus, le pouvoir discrétionnaire dévolu aux États membres de définir ce qui constitue une atteinte à un droit ne peut pas rendre excessivement difficile la protection des droits conférés par le droit de l'Union. Par conséquent, le pouvoir d'ester en justice des membres du public concerné par les décisions, actes ou omissions qui relèvent de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement — et de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus — ne saurait être interprété de manière restrictive <sup>(103)</sup>.

104. La Cour a confirmé ce principe dans le contexte des décisions, actes et omissions d'autorités publiques suivantes: l'omission d'une autorité publique d'élaborer, conformément à la loi, un plan relatif à la qualité de l'air <sup>(104)</sup>, l'adoption de plans nationaux de réduction des émissions <sup>(105)</sup> et l'octroi d'une dérogation en vertu de la législation sur la nature <sup>(106)</sup>. La jurisprudence insiste donc sur la nécessité, pour les États membres et les juridictions nationales, de faire en sorte qu'un recours puisse être exercé contre une grande variété de décisions, actes et omissions, sur la base d'un large éventail de droits matériels.

#### 2.5.4. Critères à remplir par les personnes physiques et les ONG afin de faire valoir leur pouvoir d'ester en justice

*Les États membres peuvent adopter les critères auxquels doivent répondre personnes physiques et ONG pour être admis à ester en justice, à condition que ces critères ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits matériels et procéduraux conférés par le droit de l'Union.*

105. Tel que formulé, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus («qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne») accorde aux parties contractantes un certain pouvoir discrétionnaire dans l'établissement des critères à remplir pour pouvoir être admis à ester en justice.

106. Les États membres ne sont pas tenus de reconnaître la qualité pour agir à tous les membres du public (*actio popularis*) ou à toutes les ONG, sans exception. Néanmoins, conformément au guide d'application de la convention d'Aarhus, les critères éventuellement appliqués doivent être compatibles avec les objectifs de la convention en matière d'accès à la justice <sup>(107)</sup>. Ainsi, les parties à la convention ne peuvent invoquer la condition relative aux «critères éventuels prévus par son droit interne» comme prétexte pour introduire ou maintenir des critères tellement stricts qu'ils empêchent, dans la pratique, toutes ou presque toutes les organisations environnementales de contester des actes ou omissions qui contreviennent aux dispositions de droit interne en matière d'environnement <sup>(108)</sup>. Qui plus est, conformément au principe d'effectivité, les États membres ne peuvent adopter des critères qui rendent impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union.

107. Les critères appropriés établis par les États membres dans le contexte de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus seront également appropriés dans le contexte du paragraphe 3 dudit article. Toutefois, contrairement au paragraphe 2, le paragraphe 3 ne confère pas expressément aux ONG environnementales le pouvoir d'ester en justice *de lege*. Se pose dès lors la question de savoir si les États membres peuvent appliquer la doctrine de l'atteinte à un droit sans tenir aucunement compte du fait qu'une ONG ne sera pas en mesure de démontrer une telle atteinte au même titre qu'un particulier. À cet égard, compte tenu du rôle que jouent les ONG environnementales dans la protection des intérêts environnementaux généraux comme la qualité de l'air et la biodiversité, les États membres qui appliquent la doctrine de l'atteinte à un droit doivent le faire de manière à garantir que ces ONG peuvent exercer un recours en justice contre les décisions, actes et omissions qui concernent ce rôle.

### 3. PORTÉE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

#### 3.1. Introduction

*La portée du contrôle juridictionnel détermine comment les juges nationaux apprécient la légalité des décisions, actes et omissions attaqués. Il comporte deux aspects. Le premier concerne les motifs possibles du contrôle juridictionnel, c'est-à-dire les domaines du droit qui peuvent être invoqués et les moyens de droit qui peuvent être soulevés. Le second concerne l'intensité des vérifications (ou le niveau de contrôle).*

<sup>(102)</sup> Arrêts Gruber, C-570/13, point 39 et Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, point 44.

<sup>(103)</sup> Arrêt Gruber, C-570/13, point 40.

<sup>(104)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07.

<sup>(105)</sup> Arrêt Stichting Natuur en Milieu, affaires jointes C-165/09 à C-167/09.

<sup>(106)</sup> Arrêt LZ I, C-240/09.

<sup>(107)</sup> Voir le guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 198.

<sup>(108)</sup> Voir le guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 198.

108. La portée du contrôle juridictionnel est un élément essentiel de tout système efficace de contrôle juridictionnel, car il détermine comment les juges nationaux apprécient la légalité des décisions, actes et omissions attaqués. Il comporte deux aspects. Le premier concerne les domaines du droit qui peuvent être invoqués et les moyens de droit qui peuvent être soulevés dans le cadre d'un recours, en particulier dans le but d'établir si un requérant est en droit d'invoquer toutes les dispositions pertinentes de la législation environnementale de l'Union européenne à l'appui de son cas. Ce point est traité à la section C.3.2. Le second se rapporte à l'intensité du contrôle à exercer par les juges en vue d'apprécier la légalité et est traité à la section C.3.3.
109. Un certain nombre de directives de l'Union européenne prévoyant expressément un accès à la justice contiennent des dispositions pertinentes en ce qui concerne la portée du contrôle juridictionnel <sup>(109)</sup>. Toutefois, la majeure partie des textes de droit dérivé en matière environnementale sont dépourvus de telles dispositions, ce qui implique, pour en délimiter correctement la portée, comme dans le cas du pouvoir d'ester en justice, de se référer à la jurisprudence de la Cour.

### 3.2. Les motifs possibles du contrôle juridictionnel

110. Cet aspect de la question est particulièrement pertinent dans le cas des juridictions qui n'accordent le droit d'ester en justice que si les droits du requérant ont été violés. En pareil cas, il est habituellement fréquent que les motifs possibles du contrôle juridictionnel soient limités aux dispositions juridiques qui confèrent les droits individuels constituant la base du droit d'ester invoqué. Cet aspect est également pertinent en ce qui concerne les restrictions visant à limiter l'action des requérants aux arguments qu'ils ont invoqués dans la procédure administrative préalable (préclusion) ou à les empêcher d'abuser des procédures judiciaires en soulevant des moyens de droit dénués de pertinence.

#### 3.2.1. Activités spécifiques soumises à des exigences en matière de participation du public

111. Cette catégorie est couverte par l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Comme indiqué plus haut, ledit article 9, paragraphe 2, vise à donner accès à la justice en ce qui concerne les décisions, actes ou omissions concernant certaines actions spécifiques tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de ladite convention en matière de participation du public.
112. Comme cela a également été souligné, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus permet aux États membres de réserver le pouvoir d'ester en justice aux requérants qui sont des personnes faisant valoir une atteinte à un droit ou démontrant un intérêt suffisant. En ce qui concerne les motifs possibles de contrôle juridictionnel, cela donne lieu à une différence potentielle dans la manière dont les requêtes des personnes physiques et des ONG de protection de l'environnement peuvent être traitées. Cela vaut particulièrement pour les décisions, actes et omissions qui concernent la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, c'est-à-dire les principaux instruments législatifs de droit dérivé de l'Union qui donnent effet audit article 9, paragraphe 2. Toutefois, dans l'arrêt LZ II <sup>(110)</sup>, la Cour de justice a confirmé que le champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus et, partant, de son article 9, paragraphe 2, est plus large que celui de ces directives de l'Union européenne.

##### 3.2.1.1. Personnes physiques

*Dès lors qu'il subordonne la recevabilité des recours juridictionnels formés par les particuliers à la condition qu'il y ait atteinte à un droit subjectif, l'État membre est également habilité à prévoir que l'annulation d'une décision administrative par la juridiction nationale suppose qu'il y ait eu atteinte à un droit subjectif du requérant.*

113. Dans l'arrêt Commission/Allemagne, la Cour a dit pour droit que, lorsque, conformément aux dispositions en matière d'accès à la justice de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, un État membre limite le droit des personnes physiques à ester en justice aux cas d'atteinte à des droits, il «est également habilité à prévoir que l'annulation d'une décision administrative par la juridiction compétente requiert la violation d'un droit subjectif dans le chef du requérant» <sup>(111)</sup>. Cette interprétation peut s'appliquer en ce qui concerne d'autres décisions, actes et omissions attaqués relevant de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus.
114. Cela signifie que, dans le cadre d'un régime fondé sur l'atteinte aux droits, lorsque des personnes physiques introduisent des requêtes, la juridiction nationale peut limiter son examen aux dispositions autorisant l'intéressé à introduire le recours.

<sup>(109)</sup> Article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, article 13 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, article 11 de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et article 23 de la directive Seveso III. Voir également le considérant 27 de la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission nationaux, qui fait spécifiquement référence à la jurisprudence de la Cour en matière d'accès à la justice.

<sup>(110)</sup> Arrêt LZ II, C-243/15.

<sup>(111)</sup> Arrêt Commission/Allemagne, C-137/14, point 32.

### 3.2.1.2. Les ONG environnementales reconnues

Aux fins des recours juridictionnels entrant dans le champ d'application de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, les ONG environnementales reconnues ne sont soumises à aucune restriction quant aux moyens de droit qu'elles peuvent soulever et sont habilitées à invoquer toute disposition du droit environnemental de l'Union.

115. Les restrictions des moyens décrites à la section C.3.2.1.1 ne s'appliquent pas aux ONG environnementales qui remplissent les conditions fixées par le droit national pour obtenir le droit d'ester *de lege*.
116. Dans l'arrêt Trianel, la Cour a précisé que ces ONG sont en droit de se fonder sur toute disposition de la législation environnementale de l'Union ayant un effet direct ainsi que sur le droit national mettant en œuvre le droit de l'Union. Ainsi a-t-elle jugé que, «s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel [...], une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10 bis, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337» <sup>(112)</sup>.
117. Cela signifie qu'une ONG environnementale ayant formé un recours sur la base du pouvoir d'ester en justice *de lege* est en droit d'invoquer toute disposition du droit européen de l'environnement qui, selon elle, n'a pas été respectée.

### 3.2.2. Objet relevant de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus

Les motifs à examiner dans le cadre du contrôle juridictionnel qui relèvent de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus doivent, au minimum, couvrir les dispositions de droit sur lesquelles se fonde le pouvoir d'ester en justice du requérant.

118. L'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit l'octroi du pouvoir d'ester en justice pour introduire des recours visant les actes ou omissions qui ne sont pas couverts par l'article 9, paragraphe 1 ou 2, de la convention d'Aarhus.

#### 3.2.2.1. Personnes physiques

119. En vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, les membres du public peuvent engager des procédures judiciaires dès lors qu'ils répondent aux critères prévus par le droit national. Ainsi, dans le cas d'une procédure pour atteinte à des droits, les États membres pourraient limiter la portée du contrôle juridictionnel aux moyens relatifs aux droits qui, selon le requérant, n'ont pas été respectés.

#### 3.2.2.2. Les ONG environnementales

120. Faute de disposer du pouvoir d'ester en justice *de lege*, les ONG environnementales sont en droit de requérir, au minimum, un contrôle juridictionnel en ce qui concerne les dispositions de droit qui donnent lieu à des droits et intérêts subjectifs. Ainsi qu'il ressort des sections C.1 et C.2 et, en particulier, de l'arrêt de la Cour dans l'affaire LZ II, les ONG environnementales peuvent se prévaloir d'un droit général de protection de l'environnement et invoquer des obligations à caractère environnemental devant les juridictions nationales.

### 3.2.3. Préclusion et autres restrictions

La portée du contrôle par une juridiction nationale ne peut être réduite aux objections qui ont déjà été soulevées dans le délai fixé au cours de la procédure administrative. Toutefois, les tribunaux peuvent considérer comme irrecevables les arguments présentés de manière abusive ou de mauvaise foi.

121. Dans l'arrêt Commission/Allemagne, la Cour a dit pour droit qu'il n'est pas possible de limiter «l'étendue du contrôle juridictionnel aux objections qui ont déjà été produites dans le délai imparti au cours de la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision». La Cour justifie sa position en s'appuyant sur l'obligation de faire en sorte que le contrôle porte sur la légalité de la décision attaquée, quant au fond ou à la procédure, dans sa totalité <sup>(113)</sup>. Cet arrêt est pertinent pour les décisions, actes et omissions relevant de l'article 11 de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et de l'article 25 de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, ainsi que pour les décisions, actes et omissions relevant de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. Il est également applicable aux actes et omissions relevant de l'article 9, paragraphe 3, de ladite convention, du fait que les recours juridictionnels contre ces derniers portent aussi sur la légalité quant au fond et à la procédure (voir la section C.3.3.3).

<sup>(112)</sup> Arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, point 45.

<sup>(113)</sup> Arrêt Commission/Allemagne, C-137/14, point 80.

122. Bien que la préclusion ne soit pas autorisée, la Cour a indiqué qu'il est loisible au législateur national de «prévoir des règles procédurales spécifiques, telles que l'irrecevabilité d'un argument présenté de manière abusive ou de mauvaise foi, lesquelles constituent des mécanismes appropriés afin de garantir l'efficacité de la procédure juridictionnelle» <sup>(114)</sup>. À cet égard, il appartient aux États membres de fixer les règles qui soient conformes à l'exigence générale consistant à prévoir un contrôle juridictionnel de la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, actes ou omissions.

### 3.3. Intensité des vérifications/niveau de contrôle

*En vertu de l'article 9, paragraphe 2, et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, les États membres sont tenus d'assurer un contrôle juridictionnel effectif de la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, actes ou omissions relevant du champ d'application de ces dispositions, même si le droit dérivé de l'Union européenne ne fait pas explicitement référence à un niveau de contrôle qui couvre ces deux aspects de la légalité.*

*Les vérifications doivent, le cas échéant, s'étendre à la légalité des textes législatifs et actes réglementaires dès lors que ceux-ci réduisent ou empêchent l'exercice de droits procéduraux ou matériels.*

123. L'intensité des vérifications ou le niveau du contrôle déterminent le degré de détail à appliquer par la juridiction nationale dans son appréciation de la légalité de la décision, de l'acte ou de l'omission en cause. Les pratiques en la matière varient considérablement d'un État membre à l'autre. Elles peuvent aller d'un simple contrôle ciblé sur des questions de procédure à un contrôle complet des décisions, actes ou omissions contestés, assorti de la possibilité pour les juges de substituer leur propre appréciation aux constatations de l'administration.

124. L'intensité des vérifications ou le niveau du contrôle ne font l'objet d'aucune disposition détaillée dans la convention d'Aarhus ou le droit dérivé de l'Union européenne. Toutefois, la jurisprudence de la Cour a permis de préciser quelque peu les conditions minimales à remplir pour que le contrôle juridictionnel soit considéré comme effectif.

#### 3.3.1. Demandes d'informations à caractère environnemental

*Les États membres doivent garantir un contrôle juridictionnel effectif du droit de demander des informations à caractère environnemental, ciblé sur les principes et règles applicables du droit européen. Ceux-ci comprennent des conditions particulières que l'autorité publique doit respecter dans le cadre de dispositions contraignantes du droit de l'Union européenne concernant l'accès à l'information en matière d'environnement.*

125. Les recours juridictionnels dirigés contre les décisions relatives aux demandes d'accès à des informations à caractère environnemental relèvent du champ d'application de l'article 9, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus. La directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement contient des dispositions en matière d'accès à la justice <sup>(115)</sup> qui reflètent les exigences dudit article 9, paragraphe 1. Ces dispositions prévoient que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que toute personne sollicitant une information au titre de ladite directive puisse engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée. Elles ne déterminent pas, cependant, l'étendue du contrôle juridictionnel requis par cette directive.

126. Dans l'arrêt *East Sussex*, la Cour a été invitée à interpréter la portée du contrôle requis au titre de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Elle a jugé à cet égard qu'«[e]n l'absence de précision dans le droit de l'Union, la détermination de cette étendue relève de l'ordre juridique des États membres, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité» <sup>(116)</sup>. Dans le contexte spécifique des dispositions de ladite directive en matière d'accès à la justice, la Cour a précisé qu'un contrôle effectif doit répondre à l'objectif consistant à instituer un régime général garantissant que toute personne physique ou morale d'un État membre a un droit d'accès aux informations à caractère environnemental détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci, sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt <sup>(117)</sup>. En ce qui concerne la décision administrative, attaquée, de réclamer certains frais au demandeur pour répondre à une demande d'informations, la Cour a jugé, dans l'arrêt *East Sussex*, que le juge national doit, à tout le moins, examiner si, oui ou non, les conditions applicables de la directive étaient remplies <sup>(118)</sup>.

<sup>(114)</sup> Arrêt *Commission/Allemagne*, C-137/14, point 81.

<sup>(115)</sup> Article 6, paragraphe 2.

<sup>(116)</sup> Arrêt *East Sussex*, C-71/14, point 53.

<sup>(117)</sup> Arrêt *Fish Legal and Shirley*, C-279/12, point 36.

<sup>(118)</sup> Énoncées à l'article 5, paragraphe 2.

### 3.3.2. **Autres objets, tels que les activités spécifiques requérant la participation du public, la responsabilité environnementale, les plans et programmes et les dérogations, la législation et les dispositions réglementaires nationales d'application**

*La jurisprudence de la Cour fournit des indications sur la manière dont doit être effectué le contrôle des décisions, actes ou omissions relevant de la législation environnementale de l'Union européenne.*

#### 3.3.2.1. *La nécessité d'effectuer un contrôle de la légalité à la fois quant au fond et quant à la procédure*

127. Le contrôle juridictionnel prévu à l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus — et dans le cadre de la législation dérivée de l'Union européenne qui la transpose — est nécessaire pour évaluer la légalité, quant au fond et à la procédure, des décisions, actes ou omissions contestés. Cependant, ni la convention d'Aarhus ni le droit dérivé de l'Union ne précisent l'étendue du contrôle de la légalité, quant au fond et à la procédure, qu'il convient de mener.
128. Dans le même ordre d'idées, l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus ne prévoit pas expressément d'obligation de mettre en place un système de contrôle prévoyant une évaluation de la légalité, quant au fond et à la procédure, d'un acte ou d'une omission. Dans le contexte de la législation secondaire de l'Union, actuellement seule la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale le prévoit explicitement. Toutefois, la jurisprudence de la Cour, notamment dans les arrêts *East Sussex* et *Janecek*, indique qu'un principe UE de contrôle juridictionnel effectif de la légalité, quant au fond et à la procédure, s'applique aux actes et omissions relevant de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Dans le cas contraire, il ne saurait être garanti que les objectifs de la législation environnementale de l'Union européenne et les droits qu'elle confère puissent être garantis de façon satisfaisante par les juridictions nationales. Selon le guide d'application de la convention d'Aarhus, le niveau de contrôle à appliquer dans le cadre dudit article 9, paragraphe 3, est identique à celui qui doit être appliqué dans le cadre de l'article 9, paragraphe 2, de cette convention, ce qui signifie qu'une juridiction nationale doit examiner la question de la légalité quant au fond et quant à la procédure <sup>(119)</sup>.
129. La jurisprudence de la Cour indique clairement qu'un contrôle limité à la légalité de la procédure ne serait pas conforme aux obligations découlant de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de la législation dérivée de l'Union européenne. Dans l'arrêt *Commission/Allemagne*, la Cour a en effet jugé que «l'objectif même poursuivi par l'article 11 de la directive 2011/92 et par l'article 25 de la directive 2010/75 consiste non seulement à garantir au justiciable un accès le plus large possible au contrôle juridictionnel, mais également à permettre que ce contrôle porte sur la légalité de la décision attaquée, quant au fond ou à la procédure, dans sa totalité» <sup>(120)</sup>.
130. D'une manière plus générale, dans l'arrêt *East Sussex* <sup>(121)</sup>, la Cour a considéré qu'un système de contrôle juridictionnel est conforme au principe d'effectivité «à condition qu'il permette à la juridiction saisie d'un recours en annulation d'une telle décision d'appliquer effectivement, dans le cadre du contrôle de la légalité de celle-ci, les principes et les règles du droit de l'Union pertinents».
131. Il ressort donc de l'arrêt *East Sussex* que, même si le niveau de contrôle n'est pas déterminé dans le droit de l'Union, le mode d'exécution du contrôle doit permettre l'exercice effectif des droits prévus et de garantir la bonne réalisation des objectifs des dispositions pertinentes de la législation de l'Union.

#### 3.3.2.2. *Le contrôle de la légalité quant à la procédure*

132. Le guide d'application de la convention d'Aarhus définit l'illégalité de procédure comme le fait, pour l'autorité publique, de ne pas respecter les procédures instituées par la législation <sup>(122)</sup>.
133. Les manquements aux règles de procédure qui peuvent entraîner l'illégalité d'une décision, d'un acte ou d'une omission peuvent être liés: 1) à la compétence de l'autorité pour adopter l'acte ou la décision en cause; 2) à une procédure obligatoire à observer dans le cadre du processus décisionnel (par exemple, consultation publique ou réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement); ou 3) à la forme sous laquelle se présente la décision, l'acte ou l'omission.
134. Si les points 1) et 3) relèvent généralement des États membres, au titre de leur autonomie procédurale, le point 2) relève d'ordinaire du droit de l'Union, dans les cas où des exigences en matière de participation du public sont établies par la convention d'Aarhus et le droit dérivé de l'Union. Par exemple, la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement définit les exigences en matière de consultation publique formelle que l'autorité publique doit remplir lors de la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Le respect de ces exigences est primordial afin d'assurer la participation effective du public au processus décisionnel. En conséquence, si l'on applique l'approche que nous venons de rappeler, la juridiction nationale doit être habilitée

<sup>(119)</sup> Guide d'application de la convention d'Aarhus, p. 199.

<sup>(120)</sup> Arrêt *Commission/Allemagne*, C-137/14, point 80 (soulignement ajouté).

<sup>(121)</sup> Arrêt *East Sussex*, C-71/14, point 58.

<sup>(122)</sup> Voir la page 196.

à examiner la conformité avec ces exigences formelles et à décider de voies de recours adéquates en cas de manquements à la procédure. Les exigences formelles impératives ne sont pas laissées à la discrétion de l'autorité publique.

135. Le contrôle de la légalité de la procédure peut porter sur le champ d'application de la régularisation des mesures illégales prises par une personne physique ou une autorité publique. La Cour de justice a prévu la possibilité d'une régularisation, en l'assortissant toutefois de certaines conditions <sup>(123)</sup>. Dans l'affaire *Križan e.a.*, la Cour a été invitée à examiner, dans le cadre d'une procédure d'autorisation relative à une décharge, les possibilités de rectification d'une erreur commise par une autorité publique (en l'occurrence, un manquement à l'obligation de mettre à disposition certaines informations dans la procédure d'approbation relative à la décharge), au stade d'un recours administratif contre la décision de cette autorité. La Cour a confirmé que la régularisation était possible, à condition que toutes les options et solutions requises demeurent possibles au stade du pourvoi <sup>(124)</sup> — question qu'il appartenait à la juridiction nationale de vérifier <sup>(125)</sup>.

### 3.3.2.3. La légalité quant au fond

136. L'illégalité quant au fond est définie par le guide d'application de la convention d'Aarhus comme un manquement à la substance de la législation <sup>(126)</sup>.

#### a) Faits de l'affaire

137. La première étape du contrôle de la légalité quant au fond consiste à examiner les faits de l'affaire. Réunis par l'administration et finalement modifiés dans le cadre d'un processus de consultation publique, ils constituent la base sur laquelle l'autorité compétente décide s'il y a lieu ou non de prendre une décision ou une mesure, ainsi que de la teneur et de la motivation de ces dernières. Lorsque les faits sont incomplets ou erronés, ou encore incorrectement interprétés, cette erreur a une incidence directe sur la qualité de la décision administrative prise et risque de compromettre les objectifs de la législation environnementale de l'Union européenne.

138. Dans l'arrêt *East Sussex*, la Cour a confirmé qu'en l'absence de règles fixées par le droit de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. Il importe à cet égard que l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union ne soit rendu ni pratiquement impossible ni excessivement difficile (principe d'effectivité) <sup>(127)</sup>.

139. Les juridictions nationales n'ont généralement pas l'obligation d'effectuer d'elles-mêmes des opérations de collecte d'informations ou des enquêtes factuelles. Toutefois, en vue de garantir un contrôle efficace des décisions, actes ou omissions en cause, il y a lieu d'appliquer une norme minimale à l'examen des faits, afin de garantir que le requérant puisse exercer son droit de demander de manière efficace un contrôle, aussi en ce qui concerne l'examen des faits. Si une juridiction nationale n'était jamais en mesure de contrôler les faits sur lesquels l'administration a fondé sa décision, cela pourrait d'entrée de jeu empêcher le requérant d'introduire effectivement un recours potentiellement justifié.

#### b) Évaluation du bien-fondé d'une décision, d'un acte ou d'une omission

140. Lorsqu'ils établissent des conclusions à partir des faits d'une affaire et de la législation en vigueur, les décideurs administratifs jouissent généralement d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour reconnaît qu'un examen limité au fond d'une décision, d'un acte ou d'une omission peut être compatible avec le droit de l'Union. Comme indiqué ci-dessus, la Cour a considéré, dans l'arrêt *East Sussex*, que, même si un contrôle juridictionnel limité ne rend pas en soi excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union, il doit au minimum permettre à la juridiction saisie d'un recours en annulation d'appliquer effectivement les principes et les règles pertinents du droit de l'Union <sup>(128)</sup>.

141. Cela signifie que le niveau de contrôle appliqué doit permettre de garantir la sauvegarde des objectifs et de la portée de la législation de l'Union concernée. Il convient également de prendre en considération l'étendue de la marge d'appréciation dont dispose le décideur pour apprécier les faits et pour en tirer observations et conclusions.

142. La jurisprudence de la Cour apporte des précisions sur la façon dont les juges nationaux doivent contrôler le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques dans plusieurs contextes spécifiques.

<sup>(123)</sup> Dans l'affaire *Commission/Irlande*, C-215/06, la Cour a jugé, au point 57 de son arrêt, que, «si le droit communautaire ne saurait s'opposer à ce que les règles nationales applicables permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci, une telle possibilité devrait être subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles communautaires ou de se dispenser de les appliquer et qu'elle demeure exceptionnelle».

<sup>(124)</sup> Arrêt *Križan e.a.*, C-416/10, points 87 à 91.

<sup>(125)</sup> Arrêt *Križan e.a.*, C-416/10, point 91.

<sup>(126)</sup> Voir la page 196.

<sup>(127)</sup> Arrêt *East Sussex*, C-71/14, point 52.

<sup>(128)</sup> Arrêt *East Sussex*, C-71/14, point 58.

143. En ce qui concerne la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, la Cour a jugé, dans les arrêts Mellor et Gruber <sup>(129)</sup>, qu'une décision administrative de ne pas effectuer d'évaluation des incidences pour un projet peut être contestée devant un juge national par un membre du public concerné. Il convient en particulier qu'un contrôle juridictionnel effectif soit réalisé quant à la légalité des motifs de la décision de vérification litigieuse <sup>(130)</sup>. Cela inclut la question de savoir si le projet aura probablement une incidence notable sur l'environnement. En outre, en ce qui concerne la même directive, la Cour a jugé, dans l'arrêt Commission/Allemagne, qu'un État membre ne peut limiter la portée d'un contrôle juridictionnel à la question de la validité d'une décision de ne pas procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. Elle a fait observer qu'exclure l'applicabilité du contrôle juridictionnel dans les cas où, ayant été réalisée, l'évaluation des incidences sur l'environnement serait entachée de vices, même graves, priverait en grande partie de leur effet utile les dispositions de ladite directive relatives à la participation du public <sup>(131)</sup>.
144. En lien avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats», la Cour a jugé, dans l'affaire Waddenzee <sup>(132)</sup>, que les autorités publiques compétentes ne peuvent autoriser une activité dans une zone protégée classée Natura 2000 qu'à la condition que, compte tenu des conclusions d'une évaluation appropriée, il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique, au regard des objectifs de conservation du site, que l'activité concernée n'aura aucun effet préjudiciable sur l'intégrité de ce site. En d'autres termes, lorsqu'il est amené à réexaminer une décision autorisant ce type d'activité, le juge national doit déterminer si, oui ou non, les éléments scientifiques sur lesquels s'est fondée l'autorité publique ne laissent subsister aucun doute raisonnable.
145. Le juge national peut donc être appelé à prendre en compte les preuves scientifiques pertinentes, qui constituent généralement la base des mesures de protection de l'environnement. La formulation de l'arrêt Waddenzee indique que la question de savoir s'il ne subsiste aucun doute raisonnable est une notion objective, qui ne saurait être considérée par le juge national comme un élément subjectif relevant exclusivement du pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique.
146. En ce qui concerne l'obligation d'établir des plans relatifs à la qualité de l'air en vertu de la législation sur la qualité de l'air ambiant, la Cour a observé dans l'arrêt Janecek que, «[...] si les États membres disposent ainsi d'un pouvoir d'appréciation, l'article 7, paragraphe 3, de la directive 96/62 comporte des limites à l'exercice de celui-ci, susceptibles d'être invoquées devant les juridictions nationales (voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Rec. p. I-5403, point 59) s'agissant de l'adéquation des mesures que doit comporter le plan d'action à l'objectif de réduction du risque de dépassement et de la limitation de sa durée, compte tenu de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre cet objectif et les différents intérêts publics et privés en présence» <sup>(133)</sup>. Ainsi, dans cet arrêt, la Cour prévoit que le contrôle du juge national devrait s'étendre à l'examen de l'adéquation des mesures concernées à la lumière des intérêts en jeu dans l'affaire. De même, en ce qui concerne l'obligation, pour les États membres, d'établir des programmes en vue de réduire les émissions de certains polluants afin de se conformer aux plafonds fixés pour ces émissions par la directive (UE) 2016/2284 sur les plafonds d'émission nationaux <sup>(134)</sup>, la Cour a jugé, dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a., que le contrôle juridictionnel devait aller jusqu'à vérifier si les programmes nationaux prévoyaient des stratégies et des mesures appropriées et cohérentes, permettant de réduire les émissions jusqu'aux niveaux correspondant aux plafonds d'émissions imposés <sup>(135)</sup>.
147. Dans le même ordre d'idées, le niveau du contrôle juridictionnel qu'attendait la Cour dans les affaires Janecek et Stichting Natuur en Milieu e.a. est pertinent dans les domaines couverts par la législation européenne relative à l'eau et aux déchets, qui impose aux autorités publiques compétentes d'élaborer des plans et des programmes dont le rôle est essentiel pour la réalisation des objectifs environnementaux.
148. Dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a., la Cour a constaté l'obligation générale pour les États membres de s'abstenir de prendre des dispositions, générales ou spécifiques, de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par une directive <sup>(136)</sup>. Cela est pertinent lorsqu'il est soutenu, devant le juge national, qu'une décision visant à mettre en œuvre une disposition législative à caractère environnemental de l'Union européenne portera atteinte à la mise en œuvre d'une autre.
149. Le point commun des affaires susmentionnées et de l'affaire East Sussex est l'importance des spécificités des différents actes législatifs de l'Union et de la bonne interprétation de la législation de l'Union au cours du processus

<sup>(129)</sup> Arrêt Gruber, C-570/13, points 42 à 50.

<sup>(130)</sup> Arrêt Mellor, C-75/08, point 59.

<sup>(131)</sup> Arrêt Commission/Allemagne, C-137/14, point 48, et arrêt Altrip, C-72/12, point 37.

<sup>(132)</sup> Arrêt Waddenzee, C-127/02, point 59.

<sup>(133)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07, point 46.

<sup>(134)</sup> Précédemment directive 2001/81/CE.

<sup>(135)</sup> Arrêts Stichting Natuur en Milieu, C-165/09 à C-167/09.

<sup>(136)</sup> Arrêts Stichting Natuur en Milieu, C-165/09 à C-167/09, points 78 et 79.

de prise de décision. Une grande partie de la jurisprudence mentionnée résulte de renvois préjudiciels émanant de juridictions nationales cherchant à vérifier si l'organe de décision administratif a correctement interprété le droit de l'Union européenne. Dans ce contexte, il est également important de rappeler que les juridictions nationales sont tenues d'appliquer *ex officio* le droit de l'Union européenne, indépendamment des arguments que peuvent invoquer les parties à la procédure, si, en vertu du droit national, elles doivent soulever des moyens de droit tirés de règles nationales contraignantes qui n'ont pas été avancés par les parties <sup>(137)</sup>.

150. Le principe de proportionnalité est aussi pertinent à cet égard lorsqu'il est tenu compte des spécificités de la législation environnementale de l'Union européenne <sup>(138)</sup>.

c) *Examen de la législation et des dispositions réglementaires nationales*

151. Comme indiqué à la section C.1.2, la législation environnementale de l'Union visant à préserver les intérêts publics — notamment en ce qui concerne la participation du public — dépendra en partie de la législation nationale d'application et des actes réglementaires nationaux de portée générale. Il ne peut être exclu que des actes législatifs et réglementaires soient parfois eux-mêmes déficients et plus restrictifs, en ce qui concerne la reconnaissance des droits mentionnés à la section C.1, que ne le justifient les dispositions concernées du droit environnemental de l'Union. Les déficiences de la législation et des actes réglementaires nationaux d'application peuvent conduire à un manque d'uniformité dans l'application de la législation environnementale de l'Union, et la Cour a dès lors reconnu la nécessité d'en prévoir le réexamen dans certaines circonstances.

152. La convention d'Aarhus exclut les actes législatifs de son champ d'application <sup>(139)</sup> et la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement exclut du sien les «projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique». Toutefois, dans les arrêts *Boxus e.a.* et *Solvay e.a.*, la Cour a confirmé que les juridictions nationales doivent être prêtes à examiner les actes législatifs nationaux afin de s'assurer qu'ils remplissent toutes les conditions susceptibles de justifier leur exemption des exigences relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Ces affaires portaient sur une législation nationale qui visait à établir des exigences concernant des éléments spécifiques d'infrastructures aéroportuaires et ferroviaires, en dehors des procédures administratives habituelles. La Cour a considéré que l'exception relative aux actes législatifs ne s'applique que lorsque certaines conditions sont réunies et a fait observer que les dispositions concernées de la convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement en matière d'accès à la justice perdraient 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 <sup>(140)</sup>. Les juridictions nationales sont donc tenues de vérifier si les conditions justifiant l'exclusion sont remplies <sup>(141)</sup>.

153. Dans l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, la Cour a souligné combien il était important que les juridictions nationales examinent les actes législatifs afin de veiller au respect des exigences de la législation environnementale de l'Union en ce qui concerne les plans et les programmes <sup>(142)</sup>. Dans l'arrêt *Stadt Wiener Neustadt*, la Cour a fait référence au rôle que doit jouer la juridiction nationale afin de vérifier si la législation nationale est conforme à la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement en ce qui concerne la régularisation des mesures illégales <sup>(143)</sup>. En l'espèce, elle a jugé que le droit de l'Union s'opposait à une disposition législative nationale prévoyant qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement doit être réputée avoir été effectuée pour certains projets qui, en réalité, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Elle a constaté que ce type de disposition risquerait de bloquer la possibilité d'exercer un recours effectif dans des conditions raisonnables <sup>(144)</sup>.

d) *Examen de la validité d'actes adoptés par les institutions et organes de l'Union européenne*

154. L'article 267 du TFUE prévoit un mécanisme permettant aux juridictions nationales de poser des questions à la Cour sur la validité de la législation et des actes de l'Union européenne. Le recours à cette possibilité est illustré par

<sup>(137)</sup> Voir arrêt *Kraaijeveld*, C-72/95, point 57.

<sup>(138)</sup> Dans les affaires jointes *Digital Rights Ireland*, C-293/12 et C-594/12, en ce qui concerne les règles générales sur la rétention des métadonnées de communication, la Cour a déclaré, au point 47: «En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect de ces conditions, dès lors que des ingérences dans des droits fondamentaux sont en cause, l'étendue du pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union peut s'avérer limitée en fonction d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels figurent, notamment, le domaine concerné, la nature du droit en cause garanti par la Charte, la nature et la gravité de l'ingérence ainsi que la finalité de celle-ci.»

<sup>(139)</sup> Cela est motivé par le fait que la définition de l'expression «autorité publique» figurant à l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus exclut les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

<sup>(140)</sup> Arrêt *Boxus e.a.*, affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, point 53.

<sup>(141)</sup> Arrêt *Boxus e.a.*, affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09.

<sup>(142)</sup> Arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, points 42 à 47.

<sup>(143)</sup> Arrêt *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, point 38.

<sup>(144)</sup> Arrêt *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, points 47 et 48.

l'arrêt *Standley e.a.*, dans lequel, à la suite de questions posées par une juridiction nationale, la Cour a notamment examiné la validité de la directive 91/676/CEE sur les nitrates à la lumière du principe «pollueur-payeur» énoncé à l'article 191 du TFUE <sup>(145)</sup>. De même, dans l'affaire *Safety Hi Tech*, la Cour a examiné la validité du règlement (CE) n° 3093/94 sur l'ozone [devenu le règlement (CE) n° 2037/2000], au regard de la disposition énonçant, à l'article 191 du TFUE, que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement doit contribuer à un haut niveau de protection de l'environnement <sup>(146)</sup>. Par ailleurs, l'arrêt *Eco-Emballages*, qui porte notamment sur une question concernant la validité d'une directive de la Commission adoptée en vertu de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages, montre en quoi l'article 267 du TFUE peut être utilisé en rapport avec un acte subsidiaire adopté au niveau de l'Union <sup>(147)</sup>.

#### 4. VOIES DE RECOURS EFFECTIVES

##### 4.1. Introduction

*Tout organe d'un État membre est tenu par l'obligation générale d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit environnemental de l'Union. Les États membres doivent également s'abstenir de prendre toute mesure de nature à compromettre sérieusement la réalisation d'un résultat prescrit par la législation environnementale de l'Union. Les États membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire quant aux voies de recours effectives, dès lors que celles-ci sont conformes aux principes d'équivalence et d'effectivité.*

155. Il n'est généralement pas suffisant que le contrôle juridictionnel se limite à déterminer si une décision, un acte ou une omission était licite. Il est également nécessaire que la juridiction nationale examine des voies de recours effectives — parfois dénommées «mesures de redressement» — lorsqu'il est avéré que le comportement de l'autorité publique était contraire au droit de l'Union. Du principe de coopération loyale, désormais consacré à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, la Cour a tiré l'obligation, pour tout organe d'un État membre, d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union <sup>(148)</sup>. Le devoir de coopération impose également d'agir en amont pour prévenir les infractions, les États membres étant tenus de s'abstenir de prendre toute mesure de nature à compromettre sérieusement la réalisation d'un résultat prescrit par la législation environnementale de l'Union <sup>(149)</sup>. Les systèmes juridiques des États membres doivent donc prévoir des voies de recours effectives qui satisfont à ces exigences.
156. Les modalités procédurales applicables à un recours effectif relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre, en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) <sup>(150)</sup>. En ce qui concerne ce dernier principe, la Cour s'est aussi fondée sur des normes découlant de l'article 47, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, qui consacre le droit à un recours effectif <sup>(151)</sup>.
157. La convention d'Aarhus fait également référence à des recours effectifs. À son article 9, paragraphe 4, elle 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». Il s'agit là d'une exigence complémentaire de celles qui figurent à l'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention d'Aarhus.

##### 4.2. Voies de recours en cas de vices de procédure mineurs

*La mise en œuvre de voies de recours ne se justifie pas en cas de vice de procédure mineur, dès lors qu'il peut être établi — sans faire peser de charge sur le requérant demandant un contrôle juridictionnel — que le vice de procédure n'a pas eu d'incidence sur la décision attaquée.*

158. Dans l'affaire *Altrip*, qui concernait des questions d'interprétation en rapport avec des soupçons d'irrégularités portant sur une évaluation des incidences sur l'environnement relative à un projet de bassin de retenue des eaux de

<sup>(145)</sup> Arrêt *Standley e.a.*, C-293/97, points 51 et 52.

<sup>(146)</sup> Arrêt *Safety Hi Tech*, C-284/95, points 33 à 61.

<sup>(147)</sup> Arrêt *Eco-Emballages*, affaires jointes C-313/15 et C-530/15.

<sup>(148)</sup> Arrêt *Wells*, C-201/02, points 64 et 65.

<sup>(149)</sup> Arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, point 45.

<sup>(150)</sup> Arrêt *Wells*, C-201/02, point 67, et arrêt *Leth*, C-420/11, point 38.

<sup>(151)</sup> Arrêt *East Sussex*, C-71/14, point 52.

crues, la Cour a déclaré qu'«il ne saurait être contesté que tout vice de procédure n'emporte pas nécessairement de conséquences de nature à affecter le sens d'une [...] décision» <sup>(152)</sup>. Elle a ainsi jugé que des recours effectifs tels que le retrait d'un acte n'ont pas lieu d'être dès lors qu'il est établi que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué <sup>(153)</sup>. Toutefois, la Cour a également jugé que le demandeur sollicitant un contrôle juridictionnel ne pouvait être tenu de démontrer un lien de causalité entre le vice de procédure et la décision attaquée <sup>(154)</sup>, mais, au contraire, qu'il revenait aux autres parties d'apporter la preuve que le vice de procédure n'aurait eu aucune incidence sur le résultat <sup>(155)</sup>.

#### 4.3. Suspension, retrait ou annulation des actes ou décisions illégaux et, en particulier, non-application de dispositions législatives ou d'actes réglementaires

*Les juridictions nationales doivent envisager de prendre des mesures générales ou particulières afin de remédier à tout défaut de conformité avec la législation environnementale de l'Union européenne. Il peut notamment s'agir de la suspension, du retrait ou de l'annulation des actes ou décisions illégaux ainsi que de la non-application de dispositions législatives ou d'actes réglementaires*

159. Dans l'arrêt Wells, qui concernait l'octroi d'une autorisation pour des activités minières sans qu'une évaluation des incidences sur l'environnement ait été réalisée au préalable, la Cour a examiné la portée de l'obligation de remédier à l'omission de ladite évaluation des incidences. Elle a jugé à cet égard que «les autorités compétentes sont obligées de prendre, dans le cadre de leurs compétences, toutes les mesures générales ou particulières afin de remédier à l'omission de l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet [...]» <sup>(156)</sup>. Elle a également déclaré qu'«il incombe au juge national d'établir s'il existe, en droit interne, la possibilité de retirer ou de suspendre une autorisation déjà accordée afin de soumettre ce projet à une évaluation de ses incidences sur l'environnement [...]» <sup>(157)</sup>. La Cour a donc considéré que le retrait ou la suspension de l'autorisation contestée constituait une étape dans la correction d'un manquement à une exigence, à savoir le fait qu'aucune évaluation des incidences sur l'environnement n'a été effectuée <sup>(158)</sup>.

160. Dans les arrêts Boxus e.a. et Solvay e.a., la Cour a examiné la manière dont il convient qu'une juridiction nationale réagisse à une situation dans laquelle la législation nationale ne remplissait pas les conditions justifiant la non-application des exigences relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Elle a jugé à cet égard que la juridiction nationale devait être prête à écarter les dispositions législatives déficientes <sup>(159)</sup>. Dans l'arrêt Stadt Wiener Neustadt, la Cour a considéré qu'une disposition nationale susceptible d'empêcher l'exercice d'un recours effectif du type visé dans l'arrêt Wells était incompatible avec les exigences de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences environnementales <sup>(160)</sup>, et qu'il appartenait à la juridiction nationale de statuer sur ce point <sup>(161)</sup>.

*Certaines juridictions nationales ont le pouvoir de limiter les effets de l'annulation d'actes réglementaires jugés contraires à la législation environnementale de l'Union européenne. Toutefois, cette compétence ne peut être exercée que si des conditions strictes sont remplies.*

161. Dans le cas où un manquement au droit communautaire de l'environnement impose d'annuler des actes réglementaires (dans le respect des compétences reconnues aux juridictions par le droit national), la juridiction nationale peut se trouver face à un dilemme: comment limiter les éventuels effets indésirables pour l'environnement causés par l'annulation elle-même, en particulier dans les cas où il faut un certain temps avant que de nouvelles dispositions puissent être mises en place? En ce qui concerne cette question, la Cour a défini un certain nombre de paramètres dans l'arrêt Inter-Environnement Wallonie <sup>(162)</sup>, qui portait sur un programme d'action non-conforme relatif aux nitrates, ainsi que dans l'arrêt Association France Nature Environnement <sup>(163)</sup>, qui portait sur un décret non-conforme relatif à une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. Elle a ainsi confirmé qu'une juridiction nationale peut légitimement limiter les effets juridiques de l'annulation, pour autant qu'une telle limitation s'impose par une considération impérieuse liée à la protection de l'environnement.

<sup>(152)</sup> Arrêt Altrip, C-72/12, point 49.

<sup>(153)</sup> Arrêt Altrip, C-72/12, point 51.

<sup>(154)</sup> Arrêt Altrip, C-72/12, points 52 à 54.

<sup>(155)</sup> La possibilité d'ignorer les vices de procédure mineurs aux fins des recours effectifs n'empêche cependant pas le juge de déclarer qu'il y a eu vice de procédure.

<sup>(156)</sup> Arrêt Wells, C-201/02, point 65.

<sup>(157)</sup> Arrêt Wells, C-201/02, point 69.

<sup>(158)</sup> Arrêt Wells, C-201/02, point 60.

<sup>(159)</sup> Arrêt Boxus e.a., affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, point 57; arrêt Solvay e.a., C-182/10, point 52.

<sup>(160)</sup> Arrêt Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, points 45 à 48.

<sup>(161)</sup> Arrêt Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, point 31.

<sup>(162)</sup> Arrêt Inter-Environnement Wallonie, C-41/11.

<sup>(163)</sup> Arrêt Association France Nature Environnement, C-379/15.

162. Toutefois, la compétence de la juridiction nationale lui permettant de limiter les effets de l'annulation ne peut être exercée que si certaines conditions sont remplies <sup>(164)</sup>:

- la disposition nationale attaquée constitue une mesure de transposition correcte du droit de l'Union en matière de protection de l'environnement;
- l'adoption et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition nationale ne permettent pas d'éviter les effets préjudiciables sur l'environnement découlant de l'annulation de la disposition nationale attaquée;
- l'annulation aurait pour conséquence de créer un vide juridique en ce qui concerne la transposition qui serait plus préjudiciable à l'environnement, en ce sens que ladite annulation affaiblirait la protection de l'environnement;
- le maintien exceptionnel des effets d'une disposition attaquée ne doit couvrir que le laps de temps strictement nécessaire à l'adoption des mesures permettant de remédier à l'irrégularité constatée.

#### 4.4. Instructions faisant obligation d'adopter des mesures omises

*Les autorités administratives compétentes doivent envisager de prendre des mesures générales ou particulières afin de remédier à tout défaut de conformité avec la législation environnementale de l'Union européenne. Si tel n'est pas le cas, il appartient à la juridiction nationale de prendre toutes les mesures nécessaires.*

163. Dans l'arrêt Janecek <sup>(165)</sup>, la Cour a examiné le cas d'une autorité publique qui n'avait pas respecté l'obligation légale d'adopter un plan d'action pour lutter contre la pollution de l'air dans un contexte de forte concentration de particules fines et confirmé qu'une juridiction nationale était habilitée à contraindre l'autorité publique à adopter un tel plan d'action. Cette affaire illustre donc le fait que les juridictions nationales ont aussi pour rôle d'ordonner l'adoption de mesures omises.

164. Dans les arrêts Janecek <sup>(166)</sup>, Client Earth <sup>(167)</sup> et Altrip <sup>(168)</sup>, la Cour va plus loin, en indiquant que le rôle de la juridiction nationale va jusqu'à vérifier le contenu des décisions et des actes pour s'assurer qu'ils satisfont aux exigences du droit de l'Union. Cela implique en corollaire que les voies de recours effectives doivent inclure des mesures visant à remédier aux insuffisances du contenu des actes et décisions, à savoir, par exemple, une instruction ordonnant la révision d'un plan d'action pour la qualité de l'air déjà adopté <sup>(169)</sup>.

#### 4.5. Réparation du préjudice illégalement causé par une décision, un acte ou une omission illicite

*Les voies de recours doivent inclure des mesures visant à réparer le préjudice illégalement causé par une décision, un acte ou une omission illicite. Ces mesures doivent couvrir à la fois l'indemnisation des dommages pécuniaires et la réparation de tout préjudice illégalement causé à l'environnement.*

165. Au moment où une décision, un acte ou une omission contestés sont attaqués devant les tribunaux, ils peuvent déjà avoir entraîné un préjudice. Dans l'arrêt Wells, la Cour a jugé que l'État membre est tenu de réparer tout préjudice causé par l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement <sup>(170)</sup> et mentionné, en l'espèce, une compensation financière au profit du requérant invoquant le préjudice pour l'environnement. Toutefois, comme cela ressort de la jurisprudence ultérieure, et notamment de l'arrêt Grüne Liga Sachsen <sup>(171)</sup>, la possibilité de réparation s'étend également à l'environnement lui-même — en particulier lorsque le respect de l'exigence ignorée aurait permis soit d'éviter que l'environnement ne subisse un préjudice, soit de réparer ce préjudice.

##### 4.5.1. Indemnisation des dommages pécuniaires

*En vertu de la doctrine de la responsabilité de la puissance publique, le manquement aux exigences du droit environnemental de l'Union européenne peut conférer au public concerné un droit à compensation pour un dommage pécuniaire. Il appartient aux juridictions nationales de déterminer si les trois conditions d'engagement de la responsabilité au titre de la législation de l'Union régissant le droit à compensation sont réunies.*

<sup>(164)</sup> Arrêt Association France Nature Environnement, C-379/15, point 38.

<sup>(165)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07, points 39 à 42.

<sup>(166)</sup> Arrêt Janecek, C-237/07, point 46.

<sup>(167)</sup> Arrêt Client Earth, C-404/13, point 58. Dans cette affaire, liée au dépassement des valeurs limites de qualité de l'air contraignantes imposées par la directive 2008/50/UE sur la qualité de l'air, la Cour a jugé que, «lorsqu'un État membre n'a pas respecté les exigences résultant de l'article 13, paragraphe 1 [...] de la directive 2008/50, tout en ne demandant pas le report du délai dans les conditions prévues à l'article 22 de cette directive, il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit».

<sup>(168)</sup> Arrêt Altrip, C-72/12.

<sup>(169)</sup> Voir note 163 de bas de page.

<sup>(170)</sup> Arrêt Wells, C-201/02, point 66.

<sup>(171)</sup> Arrêt Grüne Liga Sachsen, C-399/14.

166. Dans l'arrêt Leth, qui concernait une demande de réparation pour la supposée dépréciation de la valeur patrimoniale d'un bien consécutive à l'extension d'un aéroport menée sans qu'il y ait eu d'évaluation des incidences sur l'environnement, la Cour a précisé les possibilités d'obtention d'une compensation financière en cas de non-respect d'une exigence du droit environnemental de l'Union. Elle a confirmé que la prévention de préjudices patrimoniaux était couverte par l'objectif de protection poursuivi par la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et que les modalités procédurales applicables aux demandes de réparation devaient être établies par l'ordre juridique interne de chaque État membre dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité <sup>(172)</sup>. La Cour a en outre rappelé qu'en vertu du principe de la responsabilité de l'État résultant d'une jurisprudence constante, toute personne lésée a droit à réparation pour autant que soient réunies trois conditions, à savoir:

- que la règle de droit de l'Union européenne violée doit avoir pour objet de leur conférer des droits,
- que la violation de la règle doit être suffisamment caractérisée, et
- qu'il doit exister un lien de causalité entre cette violation et le préjudice subi par les intéressés <sup>(173)</sup>.

Soulignant qu'il y avait lieu de prendre en compte la nature de la règle transgressée, la Cour a noté qu'il était peu probable que le simple manquement à l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement puisse constituer, par elle-même, la cause de la dépréciation de la valeur d'un bien immobilier <sup>(174)</sup>. Elle a également confirmé que c'est à la juridiction nationale qu'il appartenait de déterminer si les conditions ouvrant droit à réparation étaient ou non réunies.

167. La logique de l'arrêt Leth vaut aussi pour d'autres infractions à la législation environnementale de l'Union européenne, dès lors que la législation en cause vise à protéger ou à octroyer des droits individuels, notamment en matière d'accès à la justice.

#### 4.5.2. *Traitement des préjudices illégalement causés à l'environnement*

168. Dans l'affaire Grüne Liga Sachsen, la Cour a été invitée à trancher des questions d'interprétation de la directive «Habitats», dans un cas où un pont avait déjà été construit dans un site protégé en vertu de cette directive, sans que les précautions nécessaires aient été prises au préalable. La Cour a en fait ordonné que le dossier soit traité rétrospectivement selon des modalités aussi proches que possible de celles qui s'appliqueraient à un projet non encore mis à exécution. Il convenait dès lors de respecter, mutatis mutandis, des conditions comparables. Il a ainsi été imposé d'effectuer une évaluation appropriée des incidences liées au pont et, même, d'envisager la possibilité de le détruire si cela permettait d'éviter des dommages <sup>(175)</sup>. On peut en outre déduire de l'arrêt qu'une compensation devait être fournie pour tout dommage illégal déjà occasionné au site protégé <sup>(176)</sup>.

169. Toute atteinte à l'environnement doit être traitée de manière efficace et en tenant compte des objectifs des dispositions concernées de la législation environnementale de l'Union <sup>(177)</sup>.

#### 4.6. Mesures provisoires

*Une juridiction nationale, saisie d'un litige touchant au droit de l'environnement de l'Union, doit être en mesure d'ordonner des mesures provisoires.*

170. Les mesures provisoires — dites de «redressement par injonction» à l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus — permettent à une juridiction d'ordonner que la décision ou l'acte attaqué ne soit pas appliqué ou que des mesures positives soient prises avant que le tribunal ne rende son jugement définitif. Il s'agit par là d'éviter tout dommage susceptible de résulter d'une décision ou d'un acte qui pourrait, en définitive, se révéler illicite.

171. Dans l'arrêt Križan e.a., qui concernait une autorisation de décharge, la Cour a été interrogée sur la question de savoir si les dispositions en matière d'accès à la justice du texte aujourd'hui devenu la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles permettait l'octroi de mesures provisoires (bien que ladite directive n'en fasse pas expressément mention). La cour a déclaré à cet égard: «[...] l'exercice du recours prévu à l'article 15 bis de la directive [ex-]96/61 ne permettrait pas de prévenir efficacement lesdites pollutions 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. Il s'ensuit que la garantie de l'effectivité du droit d'exercer un recours prévu audit article 15 bis exige que les membres du public concerné

<sup>(172)</sup> Arrêt Leth, C-420/11, points 36 et 38.

<sup>(173)</sup> Arrêt Leth, C-420/11, point 41.

<sup>(174)</sup> Arrêt Leth, C-420/11, point 46.

<sup>(175)</sup> Arrêt Grüne Liga Sachsen, C-399/14, point 75.

<sup>(176)</sup> En effet, la Cour a estimé que l'avenir du pont devait être examiné au regard de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats». Cela suppose des mesures compensatoires si la réalisation d'un projet préjudiciable est autorisée au motif de l'absence de toute autre solution et de l'existence d'un intérêt public supérieur.

<sup>(177)</sup> Voir également l'arrêt dans l'affaire Commission/Roumanie, C-104/15, point 95, en ce qui concerne l'importance de la prise en compte des exigences de résultats dans le traitement des cas de non-respect de la législation. Affaire portant sur l'article 4 et l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/21/CE sur les déchets de l'industrie extractive.

aient le droit de demander à la juridiction ou à l'organe indépendant et impartial compétent d'adopter des mesures provisoires de nature à prévenir ces pollutions, y compris, le cas échéant, par la suspension temporaire de l'autorisation contestée» <sup>(178)</sup>.

172. Toujours dans l'arrêt *Križan e.a.*, la Cour a également rappelé que la possibilité d'ordonner des mesures provisoires était une exigence générale de l'ordre juridique de l'Union. Faute de règles de l'Union, et en conformité avec le principe de l'autonomie procédurale, c'est aux États membres qu'il appartient de fixer les modalités régissant l'octroi de mesures provisoires.
173. Pour les cas où elle a elle-même compétence, la Cour a défini des critères afin de statuer sur les demandes de mesures provisoires. Certaines des ordonnances qu'elle a rendues, y compris dans le domaine de la législation environnementale de l'Union, font référence à la nécessité, pour la Cour, qu'il s'agisse d'un *fumus boni juris* et d'apprécier l'urgence de la question, ainsi que la mise en balance des intérêts <sup>(179)</sup>.

## 5. COÛTS

### 5.1. Introduction

*Les États membres doivent faire en sorte que les procédures de contrôle juridictionnel aux fins des recours dirigés contre des décisions, actes ou omissions en rapport avec le droit environnemental de l'Union ne soient pas prohibitivement coûteuses.*

174. Les coûts afférents à une procédure de contrôle juridictionnel sont fortement susceptibles de décourager les recours devant les juridictions nationales. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, où les actions visent souvent à protéger des intérêts publics généraux, sans aucune perspective de gains financiers. En effet, après avoir pesé les bénéfices potentiels d'un litige contre le risque d'avoir à supporter des frais de contentieux élevés, le public concerné risque de s'abstenir de solliciter un contrôle juridictionnel, même dûment justifié.
175. Pour contrer l'effet potentiellement dissuasif des dépens, la convention d'Aarhus prévoit, à son article 9, paragraphe 4, que le coût des procédures de recours visées à son article 9, paragraphes 1, 2 et 3, ne «doit» pas être prohibitif. Du fait qu'il s'agit d'une exigence complémentaire des dispositions de l'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention d'Aarhus, la disposition relative aux coûts qui figure à l'article 9, paragraphe 4, est pertinente pour tous les types d'actions en justice en rapport avec la législation environnementale de l'Union européenne que couvrent lesdites dispositions <sup>(180)</sup>.
176. Certaines directives de l'Union européenne comprennent une disposition explicite concernant les coûts fondée sur le libellé de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus <sup>(181)</sup>. Il existe une jurisprudence de la Cour de justice qui interprète les dispositions relatives aux coûts de la directive 2011/92/UE sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles <sup>(182)</sup>, toutes deux fondées sur la disposition relative aux coûts figurant à l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus.
177. Par ailleurs, dans l'affaire *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, la Cour a observé que «l'exigence de «coût non prohibitif» participe, dans le domaine de l'environnement, du respect du droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que du principe d'effectivité selon lequel les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union [...]» <sup>(183)</sup>. Il convient donc que le régime des coûts soit conçu de manière à garantir l'exercice effectif des droits conférés par l'Union.
178. À cet égard, la Cour a élaboré une série de critères à observer afin que les frais de contentieux ne deviennent pas prohibitifs.

<sup>(178)</sup> Arrêt *Križan e.a.*, C-416/10, point 109.

<sup>(179)</sup> Voir, à titre d'exemple, l'arrêt *Commission/Malte*, C-76/08 R. La Cour déclare, au point 21: «Conformément à une jurisprudence constante, des mesures provisoires ne peuvent être accordées par le juge des référés que s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*) et qu'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 (voir, notamment, ordonnance du président de la Cour du 29 avril 2005, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commission*, C-404/04 P-R, Rec. p. I-3539, point 10 et jurisprudence citée).» Au point 22, elle déclare: «Les conditions ainsi posées sont cumulatives, de sorte que les mesures provisoires doivent être rejetées dès lors que l'une d'elles fait défaut (voir, notamment, ordonnance du président de la Cour *Technische Glaswerke Ilmenau/Commission*, précitée, point 11 et jurisprudence citée).»

<sup>(180)</sup> Voir également arrêt *Impact*, C-268/06, point 51.

<sup>(181)</sup> Article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement; article 25, paragraphe 4, de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, et article 23 de la directive Seveso III.

<sup>(182)</sup> Arrêt *Commission/Irlande*, C-427/07, arrêt *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11 et arrêt *Commission/Royaume-Uni*, C-530/11.

<sup>(183)</sup> Arrêt *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, point 33.

## 5.2. Critères permettant d'évaluer si les coûts sont prohibitifs

L'exigence prévoyant que le coût des procédures de contrôle juridictionnel ne doit pas être prohibitif est sujette à interprétation au niveau de l'Union européenne. Elle se rapporte à l'ensemble des coûts afférents à la participation à une procédure, y compris les garanties financières qu'il est demandé au requérant d'apporter, et s'applique à toutes les étapes de la procédure juridictionnelle. Les plaignants sont en droit d'attendre un niveau raisonnable de prévisibilité en ce qui concerne leur exposition aux coûts. Lorsqu'une juridiction nationale est habilitée à déterminer les dépens restant à la charge d'un requérant débouté, elle peut tenir compte de considérations subjectives relatives à ce dernier, tout en veillant à ce que les coûts ne soient pas objectivement déraisonnables.

### a) Les juridictions nationales et les dispositions relatives aux coûts

179. L'article 3, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus dispose qu'il convient de ne porter aucunement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire. La jurisprudence de la Cour confirme également que la disposition relative aux coûts n'empêche pas les juridictions nationales de statuer sur les dépens <sup>(184)</sup>.
180. Toutefois, en vertu de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, les coûts ne doivent pas être prohibitifs. À cet égard, la Cour a confirmé que l'interprétation de la notion de coûts «prohibitifs» ne saurait relever du seul droit national et que, dans l'intérêt d'une application uniforme du droit de l'Union et en vertu du principe d'égalité, cette notion doit trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme <sup>(185)</sup>.
181. La Cour a constaté que l'exigence, énoncée dans la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et dans la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, selon laquelle les procédures ne doivent pas présenter un coût prohibitif «[...] implique que les personnes [...] visées ne soient pas empêchées de former ou de poursuivre un recours juridictionnel entrant dans le champ d'application [des articles concernés] à cause de la charge financière qui pourrait en résulter» <sup>(186)</sup>.
182. La Cour a examiné la façon dont la disposition relative aux coûts a été inscrite dans le droit national. Elle a conclu à cet égard que la transposition <sup>(187)</sup> doit assurer au requérant une prévisibilité raisonnable lui permettant à la fois d'estimer le montant du coût de la procédure juridictionnelle dans laquelle il s'engage et s'il a la capacité d'en assumer le paiement <sup>(188)</sup>.
183. La Cour a estimé que la disposition relative aux coûts doit être interprétée dans le contexte de l'ensemble des coûts financiers afférents à la participation à la procédure judiciaire <sup>(189)</sup>. Par conséquent, il convient de prendre en considération l'ensemble des coûts supportés par la partie concernée, tels que les frais de représentation en justice, les frais de justice, le coût des éléments de preuve et les honoraires d'experts.
184. En outre, en ce qui concerne les mesures provisoires, la Cour a précisé que la disposition relative aux coûts s'applique également aux coûts financiers résultant de mesures auxquelles le juge national pourrait subordonner l'octroi de mesures conservatoires dans le cadre de litiges relevant de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles <sup>(190)</sup>. Plus précisément, elle a examiné les coûts afférents aux garanties financières (telles que les obligations ou les contre-engagements à verser des dommages-intérêts) que le requérant est invité à fournir à titre de dédommagement pour les retards occasionnés à un projet à la suite d'une action en justice infructueuse. D'une part, elle a déclaré que l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose a priori à l'application d'une garantie financière lorsque celle-ci est prévue par le droit national <sup>(191)</sup>. D'autre part, elle a indiqué qu'il revient au juge qui statue à ce sujet de s'assurer que le risque financier qui en résulte pour le requérant soit également englobé dans les différents coûts générés par le procès lorsque ce juge apprécie l'absence de coût prohibitif de la procédure» <sup>(192)</sup>.
185. Un autre critère concerne les instances judiciaires auxquelles s'applique la disposition relative aux coûts. La Cour a précisé qu'elle est applicable à tous les stades de la procédure, c'est-à-dire non seulement au stade de la procédure en première instance, mais également aux stades du recours et du pourvoi <sup>(193)</sup>.

<sup>(184)</sup> Arrêt Commission/Irlande, C-427/07, point 92.

<sup>(185)</sup> Arrêt Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, points 29 et 30.

<sup>(186)</sup> Arrêt Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, point 35.

<sup>(187)</sup> La jurisprudence concerne la disposition relative aux coûts énoncée dans la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et dans la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, qui sont soumises à l'obligation de transposition applicable aux directives.

<sup>(188)</sup> Arrêt Commission/Royaume-Uni, C-530/11, point 58.

<sup>(189)</sup> Arrêt Commission/Irlande, C-427/07, point 92.

<sup>(190)</sup> Arrêt Commission/Royaume-Uni, C-530/11, point 66. Par analogie, cela vaut également pour la directive Seveso III.

<sup>(191)</sup> Arrêt Commission/Royaume-Uni, C-530/11, point 67.

<sup>(192)</sup> Arrêt Commission/Royaume-Uni, C-530/11, point 68.

<sup>(193)</sup> Arrêt Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, points 45 et 48.

b) *Application du principe du «perdant payeur» et d'autres méthodes de répartition des coûts lors de la décision sur les dépens*

186. La Cour a examiné comment il convient que les juridictions nationales appliquent le principe du «perdant payeur» au moment de statuer sur les dépens à supporter par les requérants à des actions relatives à l'environnement, lorsqu'ils succombent. En vertu de ce principe, la juridiction nationale peut ordonner que la partie qui succombe supporte l'ensemble des dépens de la procédure, y compris les dépens de la partie adverse. Il ressort de la jurisprudence que la juridiction nationale peut prendre en compte, aux fins de sa décision sur les dépens, des éléments de nature aussi bien subjective qu'objective. La jurisprudence rejette par ailleurs la thèse selon laquelle le fait que le requérant engage une action suffirait à démontrer que la procédure ne revêt pas pour lui un coût prohibitif <sup>(194)</sup>.

187. Les éléments subjectifs sont notamment:

- la situation financière de l'intéressé,
- l'existence de réelles chances raisonnables de succès pour le requérant,
- la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement,
- la complexité du droit et de la procédure applicables, et
- le caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades <sup>(195)</sup>.

188. De plus, compte tenu de la situation individuelle du requérant (critère subjectif) et des faits particuliers de l'espèce, la juridiction nationale doit appliquer un critère objectif visant à garantir que les coûts ne sont pas objectivement déraisonnables. La Cour a insisté sur ce point dans le cas des particuliers et des membres d'associations appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement <sup>(196)</sup>. En conséquence, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable <sup>(197)</sup>.

189. Si le principe du «perdant-payeur» s'applique, une méthode de répartition des coûts assortie d'un plafonnement peut s'avérer utile. Elle permettrait en effet une plus grande prévisibilité — et une meilleure maîtrise — de l'exposition aux coûts. Il s'agit d'un mécanisme — ordonnance de protection des dépens — consistant à fixer, dès le début de la procédure, un plafond applicable aux dépens à acquitter par le requérant s'il succombe et, en cas de plafonnement réciproque des dépens, aux coûts qu'il pourra récupérer s'il gagne. En cas de plafonnement unilatéral des dépens, les coûts restant à la charge du requérant s'il succombe sont limités à un certain montant, ce qui offre à l'intéressé une meilleure prévisibilité du risque financier qu'il encourt. Toutefois, en cas de plafonnement réciproque, les dépens à acquitter par l'autorité publique au profit du requérant ayant obtenu gain de cause sont eux aussi limités et tout excédent doit donc être pris en charge par le requérant lui-même.

190. Dans l'affaire *Commission/Royaume-Uni*, la Cour a envisagé un système de plafonnement des dépens et constaté qu'a priori, la possibilité pour le juge saisi d'octroyer une ordonnance de protection des dépens assure une plus grande prévisibilité du coût du procès et participe du respect de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif <sup>(198)</sup>. Toutefois, elle a aussi jugé que plusieurs caractéristiques du régime de protection des dépens de l'État membre, telles que l'absence d'obligation d'accorder la protection lorsque le coût de la procédure est objectivement déraisonnable et l'exclusion de la protection dans le cas où seul l'intérêt particulier du requérant est en cause, impliquaient que le régime en question ne pouvait satisfaire à l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif.

191. Le raisonnement que tient la Cour dans l'arrêt *Commission/Royaume-Uni* en ce qui concerne un régime particulier de protection des dépens est applicable par analogie aux autres méthodes de répartition des coûts. Ainsi, lorsqu'une juridiction nationale dispose du pouvoir discrétionnaire d'ordonner que chaque partie, y compris un requérant ayant obtenu gain de cause, supporte ses propres dépens (répartition uniforme des dépens), elle doit tenir compte de l'exigence, tirée de la jurisprudence de la Cour, selon laquelle le coût des procédures ne doit pas être objectivement déraisonnable. Le fait d'ordonner qu'un requérant règle ses propres dépens, même s'il a obtenu gain de cause, pourrait être jugé intrinsèquement déraisonnable et incompatible avec l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, qui prévoit que les procédures doivent être justes et équitables.

192. Le «transfert unidirectionnel des coûts» est une méthode de répartition des coûts en vertu de laquelle le requérant ayant obtenu gain de cause sur une action en matière d'environnement peut recouvrer ses propres dépens (comme dans le cas du principe du «perdant payeur»), alors que le requérant qui succombe est partiellement ou intégralement dispensé de payer les dépens de la partie adverse. Le transfert unidirectionnel des coûts peut s'étendre à la

<sup>(194)</sup> Arrêt *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, point 43.

<sup>(195)</sup> Arrêt *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, point 42.

<sup>(196)</sup> Arrêt *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, point 40.

<sup>(197)</sup> Arrêt *Commission/Royaume-Uni*, C-530/11, point 47.

<sup>(198)</sup> Arrêt *Commission/Royaume-Uni*, C-530/11, point 54.

prise en charge par l'État d'une partie des dépens du requérant débouté, dès lors que le litige est présumé refléter un important intérêt public. Ainsi, le transfert unidirectionnel des coûts peut présenter des éléments de nature à remédier aux carences potentielles d'autres méthodes de répartition des coûts (en ce qui concerne les exigences relatives, respectivement, aux coûts, qui ne doivent pas être objectivement déraisonnables, et aux procédures, qui doivent être justes et équitables).

193. Certains régimes de transfert des coûts sont assortis de conditions visant à en restreindre l'utilisation, et il revient alors à la juridiction nationale de répartir les coûts en fonction de critères tels que l'importance de l'affaire, l'incidence sur l'environnement, la gravité de l'infraction à la législation ou le comportement des parties. Toutefois, une marge d'appréciation trop large peut porter atteinte à la prévisibilité des coûts. Or il s'agit là d'un élément que la jurisprudence de la Cour désigne comme important, en particulier dans le cas des procédures judiciaires entraînant de coûteux honoraires d'avocat. Elle peut également avoir pour conséquence que le régime ne réponde pas au critère général selon lequel les coûts ne doivent pas être objectivement déraisonnables <sup>(199)</sup>.

### 5.3. Aide juridictionnelle

194. En vertu de l'article 9, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, les parties contractantes sont tenues d'envisager la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice. Cette disposition ne va pas jusqu'à imposer la mise en place d'un régime d'aide juridictionnelle et la législation dérivée de l'Union en matière environnementale est muette sur la question. Il est dès lors loisible aux États membres d'instaurer ou non un régime d'aide juridictionnelle contribuant à réduire le risque en matière de frais de contentieux dans les affaires portant sur l'environnement. Toutefois, l'existence d'un régime d'aide juridictionnelle peut ne pas suffire, en soi, à démontrer que les coûts ne sont pas prohibitifs, dans les cas où l'accès à l'aide juridictionnelle est soumis à des conditions de ressources et uniquement accessible aux particuliers. En effet, l'exigence relative aux coûts non prohibitifs s'applique tant aux personnes disposant de moyens financiers suffisants qu'aux associations.
195. Dans le même temps, il convient de rappeler que l'article 47, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux prévoit qu'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». Cette disposition laisse aux États membres le libre choix des moyens à mettre en œuvre pour garantir aux parties l'aide juridictionnelle nécessaire pour faire en sorte qu'elles bénéficient d'un droit effectif d'accès à une juridiction. Les États membres peuvent donc librement mettre en place leurs régimes d'aide juridictionnelle selon les modalités qu'ils jugent appropriées. On peut citer à titre d'exemple l'accès aux conseils précontentieux, l'assistance juridique et la représentation en justice, ainsi que l'allègement ou l'exonération des frais de procédure. Le droit à l'aide juridictionnelle ne revêt aucun caractère absolu et peut être assorti de restrictions, tout comme le droit d'accès à une juridiction. En conséquence, les États membres sont libres d'imposer des conditions régissant l'octroi de l'aide juridictionnelle, sur la base, par exemple, des perspectives de succès de la partie requérante dans la procédure. Ces conditions ne sauraient cependant priver les intéressés d'un accès «effectif et concret» à une juridiction à laquelle ils ont droit <sup>(200)</sup>.

## 6. DÉLAIS DE RIGUEUR, RAPIDITÉ ET EFFICACITÉ DES PROCÉDURES

*Les États membres sont autorisés à exiger que les requérants engageant des actions dans le domaine de l'environnement sollicitent un contrôle juridictionnel dans des délais de rigueur raisonnables. En vertu de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, les États membres doivent veiller à ce que les procédures de contrôle juridictionnel soient conduites avec rapidité.*

196. Un certain nombre de considérations temporelles sont pertinentes pour l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, à savoir l'obligation pour les requérants engageant une action dans le domaine de l'environnement d'agir dans des délais bien définis et l'exigence selon laquelle les procédures de contrôle juridictionnel doivent être menées avec rapidité.
197. Dans l'arrêt *Stadt Wiener Neustadt*, la Cour a confirmé qu'il est compatible avec le droit de l'Union de fixer des délais raisonnables de recours, dans l'intérêt de la sécurité juridique, qui protège à la fois le particulier et l'administration concernés <sup>(201)</sup>.
198. La rapidité des procédures judiciaires est un élément clé garantissant l'efficacité du contrôle juridictionnel. En conséquence, l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus impose que les procédures visées à son article 9, paragraphes 1, 2 et 3, soient accomplies avec rapidité.
199. Les procédures rapides sont utiles à plusieurs titres. Elles permettent, sans délai inutile, d'établir la clarté juridique et de résoudre des problèmes juridiques. Lorsqu'elles s'étirent en longueur, les procédures ont tendance à accroître les frais de contentieux et à alourdir ainsi la charge financière pesant sur les parties au litige. Elles peuvent également occasionner des retards au détriment de projets et d'autres activités économiques susceptibles, en définitive, d'être jugés licites. La rapidité des procédures sert donc les intérêts non seulement des requérants dans des actions relatives à l'environnement, mais également de toutes les parties aux différends juridiques, y compris les opérateurs économiques.

<sup>(199)</sup> Arrêt *Commission/Royaume-Uni*, C-530/11, point 47.

<sup>(200)</sup> Voir les «Explications relatives à la charte des droits fondamentaux», article 47, paragraphe 3.

<sup>(201)</sup> Arrêt *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, point 41.

200. L'obligation, prévue à l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, de faire en sorte que les procédures soient rapides n'est pas formulée de manière suffisamment claire et inconditionnelle pour être directement applicable et doit, par conséquent, être transposée en droit national pour prendre effet.
201. Une obligation générale de faire en sorte que les procédures se limitent à une durée raisonnable est également consacrée à l'article 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux, qui correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH concernant le droit à un procès équitable.

## 7. INFORMATIONS PRATIQUES

*Des informations pratiques doivent être fournies au public sur l'accès aux procédures de contrôle juridictionnel.*

202. Conformément à l'article 9, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, les parties contractantes veillent «à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire [...]». L'obligation d'informer le public sur ses droits d'accès à la justice a également été prise en compte dans certains actes du droit dérivé de l'Union transposant les exigences de la convention d'Aarhus <sup>(202)</sup>. L'obligation d'information du public s'applique aux procédures visées à l'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, de ladite convention.
203. En référence à l'obligation figurant désormais à l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement <sup>(203)</sup>, la Cour a souligné, dans son arrêt dans l'affaire Commission/Irlande, que «l'obligation de mettre à la disposition du public une information pratique concernant l'accès aux voies de recours administratives et juridictionnelles [...] doit être analysée comme une obligation de résultat précise, à la réalisation de laquelle les États membres doivent veiller» <sup>(204)</sup>. Elle a également déclaré qu'en «l'absence de dispositif légal ou réglementaire spécifique concernant l'information sur les droits ainsi offerts au public, la seule mise à disposition par la voie de la publication ou par la voie électronique des règles relatives aux voies de recours administratives et juridictionnelles ainsi que l'accès possible aux décisions de justice ne peuvent être considérés comme garantissant de manière suffisamment claire et précise que le public concerné est en mesure de connaître ses droits à l'accès à la justice en matière d'environnement» <sup>(205)</sup>.
204. Les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la manière dont ils satisfont à cette exigence. Toutefois, l'arrêt Commission/Irlande confirme qu'il ne suffit pas, pour les États membres, de s'appuyer uniquement sur la publication de règles nationales relatives à l'accès à la justice et sur l'accessibilité des décisions de justice nationales pertinentes. Pour répondre à l'obligation, que souligne la Cour, de faire en sorte que le public concerné soit en mesure de connaître ses droits à l'accès à la justice de manière suffisamment claire et précise, les États membres doivent s'intéresser, premièrement, aux destinataires des informations, deuxièmement, au contenu de ces informations et, troisièmement, à la manière de les présenter.
205. En ce qui concerne les destinataires, il convient de veiller à ce que les informations soient diffusées de manière à toucher un public large et représentatif. Il peut être insuffisant de ne fournir ces informations pratiques que sur un site internet, car on ne peut exclure qu'une grande partie de la population n'ait pas accès aux ressources présentées sur la toile. L'outil est certes efficace et efficient, mais il doit être assorti d'autres mesures.
206. Pour ce qui est du contenu, les informations relatives à la procédure de contrôle juridictionnel doivent comprendre tous les éléments utiles de nature à faciliter la décision d'un membre du public de porter ou non une affaire devant les tribunaux.
207. Ces informations, qui doivent être complètes, précises et actualisées <sup>(206)</sup>, doivent souligner les modifications pertinentes touchant les procédures de contrôle juridictionnel. L'utilisation d'informations obsolètes ou trompeuses peut avoir de graves conséquences et il convient de prendre les dispositions qui s'imposent pour l'éviter. Toutes les sources de droit utilisées pour définir les conditions d'accès doivent être prises en compte, y compris la jurisprudence nationale lorsqu'elle joue un rôle important à cet égard.
208. En ce qui concerne la présentation des informations, les informations doivent être claires et compréhensibles pour un non-juriste.
209. On prendra aussi note à cet égard de l'article 3, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, qui prévoit que chaque partie «favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement».

<sup>(202)</sup> À titre d'exemple, l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>(203)</sup> Précédemment, article 10, paragraphe 6, de la directive 85/337/CEE.

<sup>(204)</sup> Arrêt Commission/Irlande, C-427/07, point 97 (soulignement ajouté).

<sup>(205)</sup> Arrêt Commission/Irlande, C-427/07, point 98.

<sup>(206)</sup> Voir également les informations sur l'accès à la justice consultables sur le portail e-justice, qui doit être régulièrement mis à jour par les États membres: [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-fr.do](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-fr.do)

**D. CONCLUSION**

210. L'analyse montre que, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour, les exigences figurant actuellement dans l'acquis de l'Union européenne, et en particulier celles qui découlent du droit dérivé et des engagements internationaux de l'Union en matière d'environnement, fournissent déjà un cadre cohérent pour l'accès à la justice dans ce domaine. Les exigences en vigueur portent sur tous les aspects essentiels de la question; elles visent à ce que les membres du public, y compris les ONG environnementales, puissent légitimement porter des affaires devant les juridictions nationales, à ce que ces affaires soient examinées dans les règles de l'art et qu'elles puissent faire l'objet de voies de recours efficaces. En outre, les arrêts successifs rendus ces dix dernières années montrent l'importance que la Cour attache à l'accès aux juridictions nationales en tant que moyen de garantir l'efficacité du droit de l'Union. Les affaires portées devant les juridictions nationales ne sont pas seulement des moyens de recours, formés sur la base de la législation environnementale de l'Union européenne, contre des décisions, actes et omissions des autorités publiques des États membres. Grâce aux renvois préjudiciels constitués en vertu de l'article 267 du TFUE, ils permettent également à la Cour de statuer sur l'interprétation et la validité des actes de l'Union.
211. La présente communication a pour objet de faciliter l'accès aux juridictions nationales en expliquant et en interprétant les dispositions légales en vigueur. Elle contribue ainsi à améliorer l'application du droit de l'Union. Elle vise à apporter une assistance aux États membres, aux juridictions nationales, aux praticiens du droit et au grand public; la Commission suivra avec intérêt l'usage qu'en feront ces destinataires, ainsi que la manière dont évolue l'accès à la justice en matière d'environnement dans l'ensemble de l'Union européenne.
212. La Cour continuera à jouer un rôle primordial dans l'interprétation des dispositions du droit de l'Union pertinentes pour l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, notamment en ce qui concerne le respect des exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, du TUE en matière de protection juridictionnelle effective. À cet égard, la jurisprudence actuelle montre les résultats fructueux de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales dans le cadre de l'article 267 du TFUE, qui poursuivra certainement dans cette voie. La Commission suivra attentivement la nouvelle jurisprudence de la Cour dans le domaine et envisagera, le cas échéant, d'actualiser la présente communication.
-

## ANNEXE I

**Relevé de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'accès à la justice dans le domaine de l'environnement**

- Arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224
- Arrêt du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne, C-58/89, ECLI:EU:C:1991:391
- Arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404
- Arrêt du 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352.
- Arrêt du 29 avril 1999, Standley e.a., C-293/97, ECLI:EU:C:1999:215.
- Arrêt du 7 décembre 2000, Commission/France, C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670
- Arrêt du 7 janvier 2004, Wells, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12
- Arrêt du 7 septembre 2004, Waddenzee, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482
- Arrêt du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163
- Arrêt du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447
- Arrêt du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223
- Arrêt du 3 juillet 2008, Commission/Irlande, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380
- Arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Irlande, C-427/07, ECLI:EU:C:2009:457
- Arrêt du 30 avril 2009, Mellor, C-75/08, ECLI:EU:C:2009:279
- Arrêt du 15 octobre 2009, Djurgården, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631
- Arrêt du 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289
- Arrêt du 18 octobre 2011, Boxus e.a., affaires jointes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667
- Arrêt du 8 mars 2011, LZ I, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125
- Arrêt du 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165 à C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348
- Arrêt du 16 février 2012, Solvay e.a., C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82
- Arrêt du 28 février 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103
- Arrêt du 15 janvier 2013, Križan e.a., C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8
- Arrêt du 14 mars 2013, Leth, C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166
- Arrêt du 11 avril 2013, Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, ECLI:EU:C:2013:221
- Arrêt du 3 octobre 2013, Inuit, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625
- Arrêt du 7 novembre 2013, Altrip, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712
- Arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Emily Shirley, C-279/12, ECLI:EU:C:2013:853
- Arrêt du 13 février 2014, Commission/Royaume-Uni, C-530/11, ECLI:EU:C:2014:67
- Arrêt du 19 novembre 2014, Client Earth, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382
- Arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex, C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656
- Arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683
- Arrêt du 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10
- Arrêt du 21 juillet 2016, Commission/Roumanie, C-104/15, ECLI:EU:C:2016:581
- Arrêt du 15 octobre 2015, Gruber, C-570/13, ECLI:EU:C:2015:683
- Arrêt du 28 juin 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603
- Arrêt du 8 novembre 2016, LZ II, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838
- Arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages, C-313/15 et C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859
- Arrêt du 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, ECLI:EU:C:2016:882
- Ordonnance du président de la Cour du 24 avril 2008, Commission/Malte, C-76/08 R, ECLI:EU:C:2008:252
- Avis 1/09 portant sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, ECLI:EU:C:2011:123

## ANNEXE II

**Instruments actuels de l'Union européenne cités**

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive «Habitats») (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles («directive sur les nitrates»), (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1).

Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages («directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages») (JO L 365 du 31.12.1994, p. 10).

Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine («directive relative à l'eau potable») (JO L 330 du 5.12.1998, p. 32). Remplace la directive 80/778/CEE.

Règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone («règlement sur l'ozone») (JO L 244 du 29.9.2000, p. 1). Remplace le règlement (CE) n° 3093/94.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau («directive-cadre sur l'eau») (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

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 («directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement» ou «directive EES») (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30).

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil («directive sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement») (JO L 41 du 14.2.2003, p. 26).

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, 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 du Conseil («directive sur la participation du public») (JO L 156 du 25.6.2003, p. 17).

Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux («directive sur la responsabilité environnementale») (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).

Décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124 du 17.5.2005, p. 1).

Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 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 («règlement "Aarhus"») (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13).

Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE («directive sur la qualité des eaux de baignade») (JO L 64 du 4.3.2006, p. 37).

Directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE («directive sur les déchets de l'industrie extractive») (JO L 102 du 11.4.2006, p. 15).

Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) («directive INSPIRE») (JO L 108 du 25.4.2007, p. 1).

Explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO C 303 du 14.12.2007, p. 17).

Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe («directive-cadre sur la qualité de l'air») (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (directive-cadre relative aux déchets) (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3).

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages («directive sur les oiseaux sauvages») (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).

Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) («directive relative aux émissions industrielles») (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17).

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement («directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement») (JO L 26 du 28.1.2012, p. 1). Remplace la directive 85/337/CEE.

Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil («directive Seveso III» ou «directive sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles») (JO L 197 du 24.7.2012, p. 1).

Recommandation 2013/396/UE de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union («recommandation de la Commission sur les recours collectifs») (JO L 201 du 26.7.2013, p. 60).

Directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE («directive sur les plafonds d'émission nationaux» ou «directive PEN») (JO L 344 du 17.12.2016, p. 1).

---