

[Accueil](#) > Accès à la justice en dehors du champ d'application de l'EIE, de la PRIP/de la DIE, accès à l'information et DRE (directive sur la responsabilité environnementale)

Accès à la justice en dehors du champ d'application de l'EIE, de la PRIP/de la DIE, accès à l'information et DRE (directive sur la responsabilité environnementale)

## 1.1. Les décisions, actes ou omissions concernant certaines activités relevant de la législation de l'Union en matière d'environnement mais ne relevant pas de la directive EIE ni de la DEI [EIE (évaluation des incidences sur l'environnement) et DEI (directive sur les émissions industrielles)] [1]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission et son contenu (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Il faut avant tout noter que la distinction présentée dans le questionnaire n'est pas très adaptée s'agissant du droit français de l'environnement dont les principales lignes de force ont été mises en place avant l'intervention de la directive sur l'étude d'impact environnemental. Depuis 1976, l'étude d'impact environnemental constitue une pièce de l'instruction des autorisations préalables. C'est un élément essentiel permettant la mise en œuvre du principe de prévention dans le cadre d'un régime de police administrative.

Qu'ils relèvent ou non des directives EIA et IED, les différents régimes juridiques relevant du code de l'environnement sont principalement régis par les mêmes règles au niveau contentieux, que ce soit en matière de protection des milieux aquatiques, de protection de la nature ou de prévention des risques.

Les règles applicables sont ainsi les mêmes que celles qui ont été décrites précédemment (voir la section 1.4).

L'effectivité de l'accès à la justice est dans l'ensemble satisfaisant au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cependant, quelques difficultés persistent en pratique:

- Comme mentionné précédemment, une des principales limites du contrôle juridictionnel des vices de légalité externe est la théorie des formalités substantielles. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie[2]. Cette théorie est notamment appliquée aux procédures d'étude d'impact environnemental et de participation du public[3]. Elle pourrait être considérée comme étant contraire à la position de la Cour de justice de l'Union européenne exprimée dans l'affaire Commission c. Allemagne le 15 octobre 2015[4] (§§ 55-57). Cependant, le juge effectue une appréciation in concreto pour évaluer si le vice a été préjudiciable à l'information du public concerné par le projet ou s'il a exercé une influence sur le résultat de la participation du public et sur le sens de la décision administrative[5]. En matière d'enquêtes publiques, le Conseil d'Etat a jugé que l'absence de mention relative à l'existence de l'étude d'impact dans les arrêtés d'ouverture des enquêtes publiques et des avis au public relatifs à ces enquêtes n'est pas de nature à faire obstacle à la participation effective du public à l'enquête ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête[6]. Il a également jugé qu'en signant un arrêté dès le lendemain du jour de la clôture de la consultation du public, sans

respecter le délai minimum de quatre jours fixé par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et sans qu'ait été établie la synthèse des observations et propositions recueillies lors de la consultation, son auteur ne peut être regardé comme ayant pris en considération l'ensemble des commentaires exprimés par le public. Par conséquent, l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière. Cette irrégularité, qui a privé les personnes ayant participé à la consultation de la garantie de voir leur avis dûment pris en considération à l'égard d'une décision ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, entache la décision d'illégalité[7].

- Les procédures de référé sont souvent inefficaces en pratique. Il reste très rare d'obtenir la suspension d'un acte administratif en matière d'environnement. Une étude exhaustive de la jurisprudence des juridictions administratives serait nécessaire afin de comprendre précisément pourquoi le référé-suspension ne fonctionne pas comme il le devrait dans ce domaine, alors même que le législateur a prévu des dispositions spéciales en matière d'environnement.
- Il est rare que le juge administratif accepte de renvoyer une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement.
- Les recours associatifs s'appuient très fréquemment sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Même si la jurisprudence de la CJUE prévaut devant le juge, elle peine souvent à être correctement mise en œuvre dans les actes administratifs réglementaires tant qu'elle n'a pas été « traduite » dans une décision de justice interne.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

Les règles applicables sont les mêmes que celles précédemment décrites. Elles concernent aussi bien la légalité externe que la légalité interne.

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Toutes les règles environnementales applicables ont été présentées précédemment. Il existe cependant une spécificité s'agissant des recours contre les décisions d'opposition à une déclaration préalable dans le domaine de l'eau. Lorsque le requérant souhaite contester l'opposition à une déclaration préalable, il doit obligatoirement saisir le préfet, avant toute saisine du juge administratif[8].

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Juridiquement, il n'est pas nécessaire d'avoir pris part aux différentes phases de participation du public prévues par la procédure administrative pour justifier d'un intérêt à agir devant le juge.

Cependant, en pratique, l'élaboration d'une argumentation juridique pendant la phase de participation du public oblige l'auteur de la décision à y répondre et peut donc constituer des éléments essentiels pour les discussions pendant la phase contentieuse. Le juge apprécie positivement le fait que le demandeur ait préalablement développé ses arguments juridiques dans la phase de participation. Il montre ainsi qu'il n'a recours au juge qu'en dernier recours et qu'il a fait bon usage des procédures démocratiques préalables dont il dispose.

5) Y a-t-il certains motifs/arguments qui ne peuvent pas être avancés lors de la phase de recours juridictionnel?

Les règles applicables sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (section 1.2.4)).

Certains moyens qui n'ont pas été soulevés par le requérant peuvent être soulevés d'office par le juge.

6) Procédures régulières, équitables – comment ces notions sont-elles appliquées au sein de la juridiction nationale?

Il n'y a pas de dispositions spécifiques sur l'égalité des armes. Celle-ci est essentiellement assurée par l'application du principe du caractère contradictoire de la procédure.

7) Comment la notion de «rapidité» est-elle mise en œuvre par la législation nationale?

Il n'y a pas de disposition spécifique sur la célérité des procédures.

8) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir se prévaloir de celles-ci? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Toutes les procédures applicables en matière d'environnement ont été présentées précédemment (section 1.7.2. 6)). Il n'y a pas d'autres spécificités.

9) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existent-elles pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles applicables sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (section 1.7.3.). Il n'y a pas de disposition mentionnant spécifiquement que les coûts ne doivent pas être prohibitifs.

En outre, pour celui qui perd une affaire, le risque d'être condamné à une amende est assez faible. En effet, selon l'article R. 741-12 du code de justice administrative, « le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». Cependant, l'application de cette disposition est relativement rare en matière d'environnement.

## 1.2. Les décisions, actes ou omissions relatifs aux procédures administratives à suivre pour respecter la législation nationale mettant en œuvre la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES)[9]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Les règles applicables en matière d'intérêt à agir des individus et des associations sont les mêmes que celles qui ont été décrites précédemment (section 1.4. 3)).

La décision par laquelle l'administration décide au cas par cas si le plan doit ou non être soumis à évaluation environnementale peut être contestée par l'auteur du plan. Cependant, au terme de l'article R. 122-18 du code de l'environnement, « tout recours contentieux contre la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale doit, à peine d'irrecevabilité, être précédé d'un recours administratif préalable devant l'autorité environnementale qui a pris la décision ».

Cette décision ne peut pas être contestée par le public ou par une association. Le Conseil d'Etat a considéré que ce type de décisions n'était pas directement attaquant[10]. Son contenu peut seulement être discuté devant le juge à l'occasion du recours déposé contre le plan.

Les remarques concernant l'effectivité de l'accès à la justice au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sont les mêmes que celles exposées précédemment.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

L'étendue du contrôle administratif et juridictionnel est la même qu'en matière d'étude d'impact environnemental. Ce contrôle concerne tant la légalité externe que la légalité interne.

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Il n'y a pas d'exigence d'épuisement des recours administratifs préalablement à l'exercice d'un recours contentieux. La seule exception est prévue par l'article R. 122-18 du code de l'environnement qui impose à l'auteur du plan un recours administratif préalable à l'encontre de la décision par laquelle l'administration décide au cas par cas si le plan doit ou non être soumis à évaluation environnementale.

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Il n'est pas nécessaire d'avoir pris part aux différentes phases de participation du public prévues par la procédure administrative pour justifier d'un intérêt à agir devant le juge.

Cependant, en pratique, l'élaboration d'une argumentation juridique pendant la phase de participation du public oblige l'auteur de la décision à y répondre et peut donc constituer des éléments essentiels pour les discussions pendant la phase contentieuse. Le juge apprécie positivement le fait que le demandeur ait préalablement développé ses arguments juridiques dans la phase de participation. Il montre ainsi qu'il n'a recours au juge qu'en dernier recours et qu'il a fait bon usage des procédures démocratiques préalables dont il dispose.

5) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Tel que mentionné précédemment, plusieurs procédures peuvent conduire le juge à ordonner des mesures provisoires (section 1.7.2. 6)).

La procédure du «référé suspension» peut être utilisée lorsqu'une décision administrative a fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation dans le but d'obtenir la suspension de son exécution, dans l'attente de la décision du juge s'agissant de la requête au fond. Deux conditions doivent être remplies pour obtenir la suspension : celle-ci doit être justifiée par l'urgence et un moyen présenté par le requérant doit être de nature à créer un doute sur la légalité de la décision administrative[11]. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. Les décisions en référé peuvent faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours et le Conseil d'Etat statue dans un délai de 48 heures.

Un référé-suspension spécial est également prévu à l'article L. 122-11 du code de l'environnement pour ce qui concerne spécifiquement l'évaluation environnementale des plans et programmes : « si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan ou d'un programme est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée »[12].

L'article L. 414-4 IX du code de l'environnement ajoute les évaluations des incidences Natura 2000 dans le champ d'application de l'article L. 122-12. Cela permet la suspension des décisions administratives relatives à un projet qui pourrait affecter de manière significative les objectifs de conservation d'un site Natura 2000 qui n'auraient pas été précédée d'une évaluation des incidences. Les mêmes dispositions s'appliquent également lorsque la décision a été prise sans enquête publique, ou en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur[13].

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existent-elles pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (voir la section 1.7.3.). Il n'y a pas de disposition mentionnant spécifiquement que les coûts ne doivent pas être prohibitifs.

En outre, pour celui qui perd une affaire, le risque d'être condamné à une amende est assez faible. En effet, selon l'article R. 741-12 du code de justice administrative, « le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». Cependant, l'application de cette

disposition est relativement rare en matière d'environnement.

### 1.3. Les décisions, actes et omissions concernant les procédures administratives à suivre pour respecter les exigences de participation du public fixées à l'article 7 de la convention d'Aarhus en ce qui concerne les plans et programmes qui ne sont pas soumis aux procédures définies dans la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES)[14]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Les règles sur l'intérêt à agir pour les individus et pour les associations sont les mêmes que celles précédemment décrites (voir les sections 1.4 1) et 3)).

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

L'étendue du contrôle administratif et juridictionnel est le même que celui qui a été précédemment exposé (sections 1.2 4) et 1.8.1 5)). Ce contrôle concerne tant la légalité externe (incompétence, vice de forme, vice de procédure) que la légalité interne (violation de la loi, irrégularité des motifs, détournement de pouvoir).

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Il n'y a pas d'exigence d'épuisement des recours administratifs.

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Juridiquement, il n'est pas nécessaire d'avoir pris part aux différentes phases de participation du public prévues par la procédure administrative pour justifier d'un intérêt à agir devant le juge.

Cependant, en pratique, l'élaboration d'une argumentation juridique pendant la phase de participation du public oblige l'auteur de la décision à y répondre et peut donc constituer des éléments essentiels pour les discussions pendant la phase contentieuse. Le juge apprécie positivement le fait que le demandeur ait préalablement développé ses arguments juridiques dans la phase de participation. Il montre ainsi qu'il n'a recours au juge qu'en dernier recours et qu'il a fait bon usage des procédures démocratiques préalables dont il dispose.

5) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

La procédure du « référé suspension » peut être utilisée lorsqu'une décision administrative a fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation dans le but d'obtenir la suspension de son exécution, dans l'attente de la décision du juge s'agissant de la requête au fond. Deux conditions doivent être remplies pour obtenir la suspension : celle-ci doit être justifiée par l'urgence et un moyen présenté par le requérant doit être de nature à créer un doute sur la légalité de la décision administrative[15]. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. Les décisions en référé peuvent faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours et le Conseil d'Etat statue dans un délai de 48 heures.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existent-elles pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (voir la section 1.7.3.). Il n'y a pas de disposition mentionnant spécifiquement que les coûts ne doivent pas être prohibitifs.

En outre, pour celui qui perd une affaire, le risque d'être condamné à une amende est assez faible. En effet, selon l'article R. 741-12 du code de justice administrative, «le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros». Cependant, l'application de cette disposition est relativement rare en matière d'environnement.

## 1.4. Les décisions, actes ou omissions concernant également des plans et programmes devant être préparés conformément à la législation de l'Union en matière d'environnement[16]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne le contenu du plan (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Les règles sur l'intérêt à agir pour les individus et pour les associations sont les mêmes que celles précédemment décrites (voir les sections 1.4 1) et 3)).

Les remarques concernant l'effectivité de l'accès à la justice au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sont les mêmes que celles exposées précédemment (section 2.1 1)).

2) La forme sous laquelle le plan ou le programme est adopté change-t-elle quelque chose en ce qui concerne la qualité pour agir en justice (voir également section 2.5 ci-dessous)?

Les plans constituent en général des actes administratifs réglementaires. Dans ce cas, les règles applicables sont les mêmes que celles qui ont été précédemment exposées (section 1.4 3)) et l'intérêt à agir est apprécié de manière relativement souple.

Dans cette section, on se concentre dès lors sur les actes administratifs réglementaires.

3) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

L'étendue du contrôle administratif et juridictionnel est le même que celui qui a été précédemment exposé (sections 1.2 4)). Ce contrôle concerne tant la légalité externe que la légalité interne.

4) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Il n'y a pas d'exigence d'épuisement des recours administratifs.

5) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative - de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Juridiquement, il n'est pas nécessaire d'avoir pris part aux différentes phases de participation du public prévues par la procédure administrative pour justifier d'un intérêt à agir devant le juge.

Cependant, en pratique, l'élaboration d'une argumentation juridique pendant la phase de participation du public oblige l'auteur de la décision à y répondre et peut donc constituer des éléments essentiels pour les discussions

pendant la phase contentieuse. Le juge apprécie positivement le fait que le demandeur ait préalablement développé ses arguments juridiques dans la phase de participation. Il montre ainsi qu'il n'a recours au juge qu'en dernier recours et qu'il a fait bon usage des procédures démocratiques préalables dont il dispose.

6) Y a-t-il certains motifs/arguments qui ne peuvent pas être avancés (qui ne sont pas acceptés) lors de la phase de recours juridictionnel?

Comparativement à ce qui a déjà été exposé, il n'y a pas de fondement spécifiquement exclu du contrôle juridictionnel (voir la section 1.2.4)).

7) Procédures régulières, équitables – comment ces notions sont-elles appliquées au sein de la juridiction nationale?

Il n'y a pas de dispositions spécifiques sur l'égalité des armes. Celle-ci est essentiellement assurée par l'application du principe du caractère contradictoire de la procédure.

8) Comment la notion de «rapidité» est-elle mise en œuvre par la législation nationale?

Il n'y a pas de disposition spécifique sur la célérité des procédures.

9) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

La procédure du «référé suspension» peut être utilisée lorsqu'une décision administrative a fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation dans le but d'obtenir la suspension de son exécution, dans l'attente de la décision du juge s'agissant de la requête au fond. Deux conditions doivent être remplies pour obtenir la suspension : celle-ci doit être justifiée par l'urgence et un moyen présenté par le requérant doit être de nature à créer un doute sur la légalité de la décision administrative[17]. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. Les décisions en référé peuvent faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de 15 jours et le Conseil d'Etat statue dans un délai de 48 heures.

Un référé-suspension spécial est également prévu à l'article L. 122-11 du code de l'environnement pour ce qui concerne spécifiquement l'évaluation environnementale des plans et programmes: «si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan ou d'un programme est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée».[18]

10) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existent-elles pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (voir la section 1.7.3.). Il n'y a pas de disposition mentionnant spécifiquement que les coûts ne doivent pas être prohibitifs.

En outre, pour celui qui perd une affaire, le risque d'être condamné à une amende est assez faible. En effet, selon l'article R. 741-12 du code de justice administrative, « le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». Cependant, l'application de cette disposition est relativement rare en matière d'environnement.

**1.5. Les règlements d'exécution et/ou les instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale utilisés pour mettre en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement et les actes réglementaires de l'UE en la matière[19]**

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne le contenu de la décision, de l'acte ou de l'omission de l'acte réglementaire national (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Au sein de cette section, il importe de distinguer les actes législatifs adoptés par le parlement des actes réglementaires adoptés par le gouvernement :

- S'agissant des actes législatifs de transposition du droit de l'Union européenne : il n'est pas possible d'en contester directement la validité juridique devant le juge. Il n'y a pas de recours par voie d'action. En revanche, cela reste possible à titre incident à l'occasion d'un procès. Lorsque cela a une influence sur l'issue du procès, il est possible de contester la validité d'un acte législatif, soit au regard du droit de l'Union européenne («exception d'inconventionnalité»), soit au regard des droits et libertés garantis par la Constitution («question prioritaire de constitutionnalité»). Les conditions de recevabilité sont celles du recours principal (section 1.4 3)). S'agissant des QPC, il existe des conditions spécifiques pour obtenir la transmission de la question au Conseil constitutionnel (section 1.3 5)).
- S'agissant des actes réglementaires adoptés par le gouvernement, ceux-ci sont contestés directement devant le Conseil d'Etat. L'accès au juge est assez large. Tous ceux qui ont un intérêt au maintien ou à l'annulation de l'acte peuvent intervenir[20]. L'agrément associatif au titre du code de l'environnement peut faciliter la recevabilité du recours mais ce n'est pas un préalable indispensable. Ce type de recours n'est pas soumis à l'obligation de ministère d'avocat.

S'agissant des recours contre les omissions du gouvernement, c'est-à-dire en l'absence d'acte réglementaire adopté par le gouvernement, les règles de recevabilité des recours exigent l'existence d'une décision administrative préalable. En l'absence d'une telle décision, le requérant doit la déclencher en faisant une demande au gouvernement de prendre des dispositions réglementaires. La réponse du gouvernement à cette demande, ou son absence de réponse (décision implicite de rejet de la demande), constitue la décision administrative qui peut être contestée devant le Conseil d'Etat. Ce type de décision peut être contesté dans les mêmes conditions qu'un acte réglementaire.

La légalité d'un acte réglementaire peut aussi être contestée par voie d'exception devant les tribunaux administratifs à l'occasion d'un recours contre un acte administratif individuel ou réglementaire pris par une autorité administrative sur la base de cet acte réglementaire. Les règles classiques de recevabilité présentées précédemment s'appliquent.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

- S'agissant des actes législatifs de transposition du droit de l'Union européenne, le contrôle exercé par voie d'exception ne porte pas sur la procédure d'adoption de la loi devant le parlement. Il porte uniquement sur la légalité interne. Le juge contrôle la compatibilité de la loi avec le droit de l'Union européenne (article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)
- Les moyens qui peuvent être soulevés, par voie d'action ou par voie d'exception, à l'encontre d'un acte réglementaire du gouvernement concernent aussi bien la légalité externe que la légalité interne. Certains sont d'ordre public et sont ainsi soulevés d'office par le juge. Le procès administratif se conforme à l'idée que le débat contentieux doit être « sans piège et sans surprise » pour les parties. Les moyens d'ordre public sont obligatoirement communiqués aux parties lorsqu'ils sont soulevés par le juge.

Le rôle du juge peut être assez varié et devenir parfois très technique en matière d'environnement. Par exemple, le Conseil d'Etat a été conduit à statuer sur la mise en œuvre de la directive Habitats en examinant la légalité et la conventionalité d'un décret établissant la liste des espèces animales protégées. Il contrôle alors la proportionnalité des règles adoptées en faveur de la protection des espèces : celles-ci «ne peuvent toutefois légalement consister en une interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces mais doivent au contraire être adaptées aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux»[21].

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Il n'y a pas d'exigence d'épuisement des recours administratifs.

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Juridiquement, il n'est pas nécessaire d'avoir pris part aux différentes phases de participation du public prévues par la procédure administrative pour justifier d'un intérêt à agir devant le juge.

Cependant, en pratique, l'élaboration d'une argumentation juridique pendant la phase de participation du public oblige l'auteur de la décision à y répondre et peut donc constituer des éléments essentiels pour les discussions pendant la phase contentieuse. Le juge apprécie positivement le fait que le demandeur ait préalablement développé ses arguments juridiques dans la phase de participation. Il montre ainsi qu'il n'a recours au juge qu'en dernier recours et qu'il a fait bon usage des procédures démocratiques préalables dont il dispose.

5) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

- S'agissant des actes législatifs de transposition du droit de l'Union européenne, il n'existe pas de procédure permettant de demander la suspension de l'application d'une disposition législative. Dans le cadre de l'exception d'inconventionnalité, une disposition législative contraire au droit de l'Union européenne n'est pas annulée. Son application est simple écartée dans le cas d'espèce. Enfin, le juge ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction vis-à-vis du législateur. Il ne peut pas ordonner au législateur de modifier la loi. Dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, le juge constitutionnel peut annuler une disposition législative ou reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité afin de donner au législateur la possibilité de remédier à l'inconstitutionnalité constatée[22].
- S'agissant des actes réglementaires du gouvernement, la procédure du référé-suspension précédemment décrite peut être utilisée pour obtenir leur suspension.

D'autres types d'injonctions peuvent résulter du recours en annulation intenté contre un acte réglementaire. Dans le cadre d'un recours contre un tel acte, le juge a la possibilité de moduler dans le temps les effets de sa décision d'annulation[23]. Les effets de la décision juridictionnelle peuvent conduire soit à l'annulation immédiate du décret contesté, soit à la modulation dans le temps des effets de la reconnaissance de son illégalité, soit à une injonction de modifier ou compléter les dispositions réglementaires reconnues illégales. Cependant, le Conseil d'Etat a précisé que, lorsque le juge envisage de moduler les effets de sa décision, il lui revient « de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine »[24]. De plus, le Conseil d'Etat a refusé de moduler dans le temps les effets de sa décision d'annulation dans une affaire où la Cour de justice de l'Union européenne, saisie par la voie d'un renvoi préjudiciel, avait elle-même refusé de moduler dans le temps les effets de son arrêt d'interprétation[25].

Les associations de protection de l'environnement françaises utilisent de plus en plus la technique de l'annulation «en tant que ne pas» pour contester les dispositions d'un arrêté ministériel ou d'un décret afin de demander au juge d'enjoindre au gouvernement de rétablir la légalité des dispositions réglementaires contestées.

Par exemple, dans le cadre d'un contentieux portant sur les conditions de mise sur le marché et d'utilisation des pesticides, les associations ont demandé et obtenu, sur le fondement des articles L. 911-1 et s. du code de justice administrative, que le juge prononce une injonction ordonnant au gouvernement de compléter les dispositions d'un acte réglementaire contesté dans un délai de 6 mois[26]. L'affaire la plus marquante dans ce domaine reste cependant celle de la liste des «communes riveraines des estuaires» nécessaire à l'application de la loi sur la protection du littoral en ce que cette liste détermine en partie le champ d'application territorial de cette loi[27]. L'association France Nature Environnement a contesté devant le Conseil d'Etat le refus implicite du Premier ministre de prendre le décret d'application fixant la liste de ces communes, étant entendu que plus de dix ans s'étaient écoulés depuis l'intervention de la loi Littoral. Le Conseil d'Etat a annulé le refus du Premier ministre et lui

a enjoint de prendre un décret fixant la liste de ces communes dans un délai de 6 mois, avec une astreinte de 15 euros par jour de retard.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a enjoint au ministre de l'écologie de compléter les dispositions réglementaires visant à lutter contre la pollution lumineuse dans un délai de 9 mois, avec une astreinte de 500 euros par jour de retard[28].

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existent-elles pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles sont les mêmes que celles qui ont été présentées précédemment (voir la section 1.7.3.). Il n'y a pas de disposition mentionnant spécifiquement que les coûts ne doivent pas être prohibitifs.

En outre, pour celui qui perd une affaire, le risque d'être condamné à une amende est assez faible. En effet, selon l'article R. 741-12 du code de justice administrative, « le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ». Cependant, l'application de cette disposition est relativement rare en matière d'environnement.

7) Est-il possible de porter un litige devant une juridiction nationale concernant tout acte réglementaire de l'Union en vue d'un examen de validité au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, si oui, comment[29]?

Conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les juridictions françaises peuvent demander à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur la validité des actes de l'Union européenne.

La demande de renvoi préjudiciel peut être présentée par le requérant dans ses écritures.

En cas de difficultés sérieuses sur de l'évaluation de la validité d'un acte de l'Union européenne, le Conseil d'Etat sursois à statuer et renvoie la question à la Cour de justice de l'Union européenne. Il ne s'agit cependant pas d'une obligation mais plutôt d'une possibilité pour les juridictions de premier degré et d'appel.

S'agissant du renvoi préjudiciel en appréciation de validité, le Conseil d'Etat considère qu'il n'est tenu de transmettre la question qu'en cas de doute sur la validité de l'acte et «eu égard au caractère sérieux de la contestation soulevée»[30].

A notre connaissance, en matière d'environnement, le Conseil d'Etat a transmis une question préjudicielle en appréciation de validité à seulement trois reprises[31].

[1] Cette catégorie d'affaires correspond à la jurisprudence récente de la CJUE, notamment: Protect C-664/15 (EU:C:2017:987) et l'affaire relative à l'ours brun slovaque C-240/09 (EU:C:2011:125), voir la [communication C/2017/2616 de la Commission](#) sur l'accès à la justice en matière d'environnement (JO C 275 du 18.8.2017, p. 1).

[2] Conseil d'Etat, 23 décembre 2011, *Danthy*, n° 335033: «si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte».

[3] Conseil d'Etat, 14 octobre 2011, *Société OCREAL*, n° 323257: «les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative».

[4] *Commission c. Allemagne*, 15 octobre 2015 (C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683).

[5] Cour administrative d'appel de Marseille, 18 mars 2016, n°14MA03823 ; Conseil d'Etat, 3 juin 2013, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 345174.

[6] Conseil d'Etat, 27 février 2015, *Ministre de l'intérieur*, n°382502

[7] Conseil d'Etat, 12 juillet 2019, *Fédération nationale des chasseurs*, n° 424600 ; voir aussi CE, 29 janvier 2018, *Société Marineland, société Safari Africain de Port St Père et a.*, n° 412210, 412256, rec. p. 14 ; CE, 17 avril 2013, *Commune de Ramatuelle*, n° 348311.

[8] Article R. 214-36 du code de l'environnement.

[9] La directive EES concerne les plans et programmes. Ceux-ci sont également visés par l'article 7 et par l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus.

[10] Conseil d'Etat, Avis, 6 avril 2016, n° 395916: «si la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale est, en vertu du IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement précité, un acte faisant grief susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir après exercice d'un recours administratif préalable, tel n'est pas le cas de l'acte par lequel l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement décide de dispenser d'évaluation environnementale un plan, schéma, programme ou autre document de planification mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'environnement. Un tel acte a le caractère d'une mesure préparatoire à l'élaboration de ce plan, schéma, programme ou document, insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, eu égard tant à son objet qu'aux règles particulières prévues au IV de l'article R. 122-18 du code de l'environnement pour contester la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale. La décision de dispense d'évaluation environnementale pourra, en revanche, être contestée à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le plan, schéma, programme ou document».

[11] Article L. 521-1 du code de justice administrative.

[12] Article L. 122-11 du code de l'environnement.

[13] Article L. 123-16 du code de l'environnement.

[14] Voir constatations dans l'affaire [ACCC/C/2010/54 pour un exemple de plan non soumis à une EES, mais soumis aux exigences de participation du public visées à l'article 7 de la convention d'Aarhus](#).

[15] Article L. 521-1 du code de justice administrative.

[16] Ces plans et programmes relèvent à la fois de l'article 7 et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Voir également jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans l'affaire C 237/97, *Janecek*, et dans les affaires C 128/09, C 131/09 et C 182/10, *Boxus et Solvay*, telles que mentionnées dans la communication de la Commission C/2017/2616 sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

[17] Article L. 521-1 du code de justice administrative.

[18] Article L. 122-11 du code de l'environnement.

[19] De tels actes relèvent de l'article 8 et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. La décision de l'administration nationale visée dans l'affaire C 281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774., par exemple, constitue un tel acte.

[20] Conseil d'Etat, 29 février 1952, *Chambre syndicale des détaillants en articles de sports et camping de France*, rec. p. 143; Conseil d'Etat, 11 décembre 1988, *Association Greenpeace France*, n° 194348; Conseil d'Etat, 29 septembre 2010, n° 319481; CE, 25 juillet 2013, *OFPPRA*, n° 350661.

[21] Conseil d'Etat, 13 juillet 2006, *Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs*, n° 281812.

- [22] Conseil constitutionnel, 7 mai 2014, n° 2014-395 QPC.
- [23] Conseil d'Etat, 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 380091.
- [24] Conseil d'Etat, 16 mai 2008, *Département du Val-de-Marne*, n° 290416.
- [25] Conseil d'Etat, 28 mai 2014, *Association Vent de colère !*, n° 324852.
- [26] Conseil d'Etat, 26 juin 2019, *Associations Générations Futures et Eaux et Rivières de Bretagne*, n° 415426.
- [27] Conseil d'Etat, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, n° 204024.
- [28] Conseil d'Etat, 28 mars 2018, *France Nature Environnement*, n° 408974.
- [29] Pour un exemple d'un renvoi préjudiciel de ce type, voir affaire C 281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.
- [30] Conseil d'Etat, 22 avril 1988, *Association générale des producteurs de blé*, rec. p. 151.
- [31] *Arcelor*, 16 décembre 2008 C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728 ; *Eco-Emballages SA*, 10 novembre 2016, C-313/15 et C-530/15, ECLI:EU:C:2016:859; *Confédération paysanne*, 25 juillet 2018 C-528/16, ECLI:EU:C:2018:583.

■ Dernière mise à jour: 05/08/2021

Les versions nationales de cette page sont gérées par les États membres correspondants, dans la/les langue(s) du pays. Les traductions ont été effectuées par les services de la Commission européenne. Il est possible que l'autorité nationale compétente ait introduit depuis des changements dans la version originale, qui n'ont pas encore été répercutés dans les traductions. La Commission européenne décline toute responsabilité quant aux informations ou données contenues ou visées dans le présent document. Veuillez vous reporter à l'avis juridique pour connaître les règles en matière de droit d'auteur applicables dans l'État membre responsable de cette page.