

[Accueil](#) > ... > [Vos Droits](#) > [Accès À La Justice Dans Le Domaine Environnemental](#) > 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]

Une protection juridictionnelle effective permet d'avoir un large accès à la justice au-delà de l'EIE et de la DEI.

Les actes juridiques suivants relèvent de la législation de l'Union en matière d'environnement mais non du champ d'application des directives EIE et DEI:

- le décret-loi n° 140/99 du 24 avril 1999 réglementant le réseau Natura 2000, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 156-A/2013 du 8 novembre 2013 (décret-loi n° 140/99)[2], transposant la directive Habitats 92/43/CEE[3];
- la loi n° 58/2005 du 29 décembre portant approbation de la loi sur l'eau, modifiée en dernier lieu par la loi n° 44/2017 du 19 juin 2017[4], transposant la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE; la loi sur l'eau est mise en œuvre par le décret-loi n° 226-A/2007 du 31 mai 2007 approuvant le régime d'utilisation des ressources hydriques, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 97/2018 du 27 novembre 2018 (décret-loi n° 226-A/2007)[5];
- le décret-loi n° 150/2015 du 5 août 2015 établissant le régime de prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et le régime de limitation de leurs conséquences pour la santé humaine et l'environnement (décret-loi n° 150/2015)[6], transposant la directive 2012/18/UE (Seveso III);
- le décret-loi n° 178/2006 du 5 septembre 2006 approuvant le régime de gestion de l'eau, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 152-D/2017 du 11 décembre 2017 (décret-loi n° 178/2006)[7], transposant la directive 2008/98/CE;
- le règlement relatif au bruit, constitué à la fois du décret-loi n° 9/2007 du 17 janvier 2007 approuvant le règlement général sur le bruit, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 278/2007 du 1^{er} août 2007 (décret-loi n° 9/2007)[8], et du décret-loi n° 146/2006 du 31 juillet 2006 réglementant l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 136-A/2019 du 6 septembre (décret-loi n° 146/2006)[9], transposant la directive 2002/49/CE et la [directive \(UE\) 2015/996](#).

Autres régimes environnementaux ne transposant pas les directives:

- le décret-loi n° 142/2008 du 24 juillet 2008 approuvant le régime de conservation de la nature et de la biodiversité, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 42-A/2016 du 12 août 2016 (décret-loi n° 142/2008)[10], et le décret-loi n° 166/2008 du 22 août 2008 approuvant le régime relatif à la réserve écologique nationale, modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 124/2019 du 28 août 2019 (décret-loi n° 166/2008)[11];
- la loi n° 17/2014 du 10 avril 2014 approuvant la loi sur la gestion et la planification de la mer[12].

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?

Les dispositions législatives générales du CPA et du CPTA s'appliquent aux instruments juridiques énoncés dans la section précédente, à savoir la 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). Comme indiqué dans la réponse à la question 1.4, point 2), il n'existe pas, à cet égard, de règles différentes ou particulières applicables en vertu de la législation sectorielle, puisque les règles générales mentionnées plus haut s'appliquent à l'ensemble de la législation sectorielle. Les règles générales concernant les personnes qui peuvent contester une décision administrative en matière d'environnement, les règles relatives à la qualité pour agir applicables aux ONG et aux particuliers, ainsi que les règles applicables aux délais de procédure sont décrites ci-dessus à la question 1.4, points 1) et 3), et à la question 1.7.1.

La loi n° 58/2005 (loi sur l'eau transposant la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau) établit qu'une partie intéressée (c'est-à-dire le demandeur d'un permis d'utilisation de l'eau) a le droit de demander des informations préalables à l'autorité nationale compétente en la matière (l'APA) concernant la possibilité d'utiliser les ressources hydriques aux fins prévues, mais les informations fournies ne constituent des droits ou des intérêts juridiquement protégés (c'est-à-dire qui sont en mesure de donner qualité pour agir aux titulaires de ces droits ou intérêts) que dans la mesure où ils sont reconnus par le décret-loi n° 226-A/2007, qui met en œuvre la loi sur l'eau (article 56 de la loi n° 58/2005).

Les dispositions du décret-loi n° 150/2015 (transposant la directive 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses) relatives à l'accès à la justice sont conformes à l'article 23 de la directive et garantissent expressément au public le droit de former un recours, conformément aux règles relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement[13], et de contester administrativement, par voie de réclamation administrative facultative ou de recours hiérarchique, tout acte ou omission d'une autorité compétente, respectivement, en ce qui concerne la demande d'informations prévue à l'article 31 et la participation du public prévue à l'article 11, paragraphe 1[14] (article 34 du décret-loi n° 150/2015). Ces droits découlent des règles générales du CPA et du CPTA.

La définition du public concerné est conforme à la directive: il s'agit des personnes touchées ou qui risquent d'être touchées par une décision sur toute question couverte par les articles 8 et 11[15], ou qui ont un intérêt à faire valoir à cet égard; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales environnementales sont réputées avoir un intérêt [article 3, point q), du décret-loi n° 150/2015].

Le décret-loi n° 146/2006 garantit le droit du public à l'information: les cartes stratégiques de bruit et les plans d'action sont diffusés par voie électronique et sur support physique par les autorités compétentes, telles que l'autorité municipale et l'APA (article 13).

Le décret-loi n° 142/2008 ne régit pas le contenu des informations communiquées au public ou ce que couvre le droit de recours, mais régit expressément l'intervention des ONGE dans le processus de collecte et de traitement des animaux sauvages ainsi que la coopération des autorités publiques et privées avec les ONGE pour l'élaboration de programmes d'élevage en captivité (articles 33 et 34).

En ce qui concerne l'efficacité du niveau d'accès aux juridictions nationales à la lumière de la jurisprudence de la CJUE et de toute jurisprudence nationale correspondante, les exemples suivants montrent que la jurisprudence nationale fait référence au droit de l'UE (directives) plutôt qu'à la jurisprudence de la CJUE[16]:

Numéro de référence et date Questions abordées

Jurisprudence relative au décret-loi n° 140/99 et à la directive 92/43

STA 0996/06
25 septembre 2012[17] Plan de développement du parc naturel de Sintra-Cascais; principe de confiance; principe de proportionnalité; plan d'affectation des sols; droit de participation

STA 047310
15 février 2007[18] Expropriation d'utilité publique; autoroute: eaux; réseau Natura; aquifères

STA 46273A
6 juillet 2000[19] Suspension des effets des actes administratifs; atteinte grave à l'intérêt public; droit de l'environnement; protection de l'environnement

STA 031535 14 octobre 1999[20]	Transposition de directives; effet immédiat; décisions préjudicielles; zone protégée; Pont Vasco da Gama
Jurisprudence relative à la loi n° 58/2005 et à la directive 2000/60	
STA 0458/15 17 février 2016[21]	Redevances sur les ressources hydriques; principe de légalité fiscale; inconstitutionnalité organique
STA 0848/08 7 janvier 2009[22]	décret-loi n° 226-A/2007; sommation de fournir des informations; protection de l'environnement; réglementation de l'UE
Jurisprudence relative au décret-loi n° 9/2007 et à la directive 2002/49	
STA 01273/13 3 décembre 2014[23]	Réclamation administrative; rejet tacite; taxes; parcs éoliens; ordonnances municipales

Dans les recours administratifs et les demandes de recours juridictionnel, les juges disposent d'un large pouvoir d'appréciation puisque la législation ou la jurisprudence ne prévoient pas de critères clairement définis. Le juge doit mettre en balance les conflits d'intérêts publics et privés. Le système général applicable aux procédures administratives et aux procédures juridictionnelles est soumis à une exigence générale, à savoir que les procédures devant les instances juridictionnelles doivent être menées rapidement. Il n'existe pas d'exigence environnementale générale ou spécifique selon laquelle les procédures administratives/juridictionnelles doivent être efficaces. Il n'existe pas de garanties spécifiques assurant que des demandes fantaisistes ne seront pas prises en considération[24].

Conformément à l'article 2 du CPTA, le principe de protection juridictionnelle effective inclut le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision de justice considérée comme ayant autorité de chose jugée (*res judicata*) et portant sur les demandes présentées devant le tribunal, ainsi que la possibilité d'obtenir des mesures provisoires, anticipatives ou conservatoires, afin de garantir l'effectivité de la décision. En ce qui concerne la promotion de l'accès à la justice, toutes les règles de procédure devraient être interprétées de manière à favoriser l'émission de jugements substantiels sur le bien-fondé des demandes (article 7 du CPTA). Cela implique l'obligation pour le juge de veiller à ce que les procédures juridictionnelles se déroulent rapidement.

Toutefois, certaines études sont consacrées à la lenteur de la justice et à la longueur des procédures juridictionnelles au Portugal[25].

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?

La portée du recours administratif et du recours juridictionnel couvre la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond.

La portée des procès devant les tribunaux administratifs ne se limite pas à un simple contrôle de légalité. Tout droit ou intérêt juridiquement protégé doit bénéficier d'une protection adéquate devant les tribunaux administratifs[26] (article 2, paragraphe 2, du CPTA).

Tous les actes administratifs ayant des effets externes sont susceptibles de recours, quelle que soit leur forme juridique, principalement lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter des droits ou intérêts protégés. Le recours ne vise pas uniquement à déclarer l'acte nul sur la base de son illégalité, mais aussi à condamner l'administration à accomplir l'acte dû (article 51 du CPTA). Dans la décision finale, le tribunal donne à l'administration un délai pour délivrer l'acte qui a été illégalement omis ou refusé et peut, dans certains cas, imposer en outre dans la même décision finale de condamnation le paiement d'une amende progressive destinée à éviter tout retard dans l'exécution de la décision finale (article 66 du CPTA).

Le requérant peut demander la déclaration de nullité ou d'omission illégale d'un acte administratif dû parallèlement à une seconde demande visant à condamner l'administration à adopter les actes et à accomplir les opérations nécessaires pour reconstituer la situation qui aurait existé si l'acte attaqué n'avait pas été exécuté. Si l'acte dû que l'administration est condamnée à adopter implique la formulation d'avis purement administratifs ou de décisions généralement administratives, le tribunal ne peut pas déterminer le contenu précis de la mesure à prendre, mais doit préciser les lignes directrices et les obligations à respecter par l'administration (article 95, paragraphe 5, du CPTA).

Le fait de ne pas avoir exercé le droit de contester une mesure contenue dans un statut ou un règlement n'exclut pas le droit de former un recours contre les actes d'exécution correspondants ou contre son application. Le fait de

ne pas avoir exercé le droit de contester une mesure qui ne désigne pas individuellement ses destinataires n'empêche pas de former un recours contre les actes d'exécution ou les actes d'application dont les destinataires sont désignés individuellement (article 52 du CPTA). Même des actes confirmatifs peuvent être attaqués, pour autant que l'acte précédent n'ait pas été contesté ou notifié (même s'il a été publié) (article 53 du CPTA).

Dans un arrêt rendu dans le cadre de l'*actio popularis*, les pouvoirs du juge sont assez étendus, notamment en ce qui concerne la collecte des éléments de preuve et la suspension des effets de l'acte contesté. Le juge n'est pas lié par les éléments de preuve présentés par les parties, mais peut recueillir des éléments de preuve supplémentaires de sa propre initiative (article 17 de la LAP).

Au Portugal, la portée du recours est très large, étant donné que les juridictions peuvent examiner tous les aspects de la légalité des décisions attaquées.

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?

Avant d'introduire une action en justice, on n'est pas tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel. Au contraire, le CPTA établit que l'utilisation de voies de recours administratif suspend le délai d'introduction du recours juridictionnel de la décision administrative attaquée. Ce délai ne continue à courir qu'après la notification de la décision rendue concernant le recours administratif ou après l'expiration du délai légal. Une telle suspension du délai n'empêche pas la partie intéressée d'introduire un recours juridictionnel, même si le recours administratif est déjà en cours, ni d'exiger une mesure de redressement par voie d'injonction (article 59, paragraphes 4 et 5, du CPTA).

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 de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative pour avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales.

La loi sur l'eau transposant la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau garantit la participation des parties intéressées au processus de planification (article 26 de la loi n° 58/2005), en établissant le principe de participation et le droit d'accès à l'information. L'autorité nationale compétente dans le domaine de l'eau doit promouvoir la participation active des personnes physiques et morales (article 84 de la loi n° 58/2005). Dans le cadre des procédures administratives relatives à l'eau, toutes les personnes physiques et morales ont droit à des informations procédurales conformément au CPA et à la législation relative à l'information environnementale. Toutes les personnes physiques et morales ont le droit d'accéder aux informations sur l'eau provenant des autorités compétentes ou détenues par celles-ci, moyennant éventuellement le paiement d'une redevance destinée à couvrir les frais de mise à disposition de l'information (articles 86 et 88 de la loi n° 58/2005).

Le droit à la participation du public au processus décisionnel est également garanti dans les régimes suivants: la prévention des accidents majeurs (article 11 du décret-loi n° 150/2015 conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2012/18/UE); la gestion des déchets (article 18-A du [décret-loi n° 178/2006](#)); les plans d'action concernant le bruit dans l'environnement (article 14 du décret-loi n° 146/2006); la conservation de la nature et de la biodiversité (article 14 du décret-loi n° 142/2008).

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

Il existe un cas apparenté à une exclusion qui mérite d'être mentionné: le recours devant la Cour constitutionnelle n'est possible que si, lors des procédures juridictionnelles précédentes, l'argument de l'inconstitutionnalité d'une règle de droit a été soulevé [article 70, paragraphe 1, points b) et f), de la loi n° 28/82 du 15 novembre 1982, modifiée en dernier lieu par la [loi organique n° 4/2019 du 13 septembre 2019](#)].

En ce qui concerne les règles générales applicables aux recours administratifs juridictionnels (articles 37 et suivants du CPTA), les restrictions suivantes s'appliquent:

- dans le cadre de la responsabilité civile de l'administration publique relative à l'adoption d'actes administratifs illégaux, le tribunal peut décider qu'un acte donné est illégal, même si cet acte ne satisfait

pas aux exigences en matière de recours, c'est-à-dire même si l'acte en cause n'est pas attaqué (c'est donc le cas même si cet acte n'est pas un acte administratif ayant des effets externes, car seuls les actes administratifs ayant des effets externes peuvent faire l'objet d'un recours administratif). Sans préjudice de cette possibilité, l'effet de l'annulation de l'acte inattaqué ne peut pas être obtenu par voie de recours juridictionnel (article 38 du CPTA). Un acte est inattaqué lorsqu'il n'est pas étayé par une décision unilatérale de l'autorité publique, qu'il n'est pas destiné à produire un effet, à créer, modifier ou éteindre un droit ou une obligation, ou à donner lieu à une détermination juridique (cela découle a contrario des notions juridiques d'acte administratif figurant à l'article 148 du CPA et d'acte attaqué figurant à l'article 51 du CPTA[27]);

- La condamnation à ne pas accomplir certains actes ne peut être demandée que s'il est probable que les actes émis portent atteinte aux droits ou intérêts juridiquement protégés et que si l'utilisation de telles voies de recours est indispensable (article 39 du CPTA).

6) Procédures régulières, équitables — quelle est la signification donnée à l'égalité des armes au sein de la juridiction nationale?

Le droit constitutionnel est mis en œuvre par le principe de protection juridictionnelle effective, qui inclut le droit à un procès équitable (article 2 du CPTA).

Le principe d'égalité doit également être respecté dans les relations que l'administration publique entretient avec les particuliers (article 6 du CPA).

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

Le principe constitutionnel de protection juridictionnelle effective, mis en œuvre par l'article 2 du CPTA, s'applique, y compris le droit d'obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable [voir la question 1.3, point 1), et la question 1.7.1, point 4), ci-dessus].

8) 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?

Les règles administratives générales s'appliquent. Voir la question 1.7.2. ci-dessus.

Dans la réglementation relative au bruit, les autorités compétentes peuvent définir des mesures d'injonction urgentes jugées indispensables pour éviter de graves dommages pour la santé humaine et le bien-être des populations résultant d'activités contraires à la réglementation en la matière (article 27 du décret-loi n° 9/2007).

9) Quelles sont les règles relatives aux frais engagés 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? Existe-t-il des garanties pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et ces garanties incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Les règles relatives aux frais engagés pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines sont les mêmes que celles figurant dans la réponse à la question 1.7.3 ci-dessus, étant donné que les règles générales s'appliquent.

Les régimes juridiques suivants mettent en œuvre les dispositions relatives à l'accès à la justice et à une protection juridictionnelle effective énoncées aux articles 20 et 268 de la CRP: coût de l'accès à la justice, protection contre la justice et protection contre les actes de l'administration publique. L'accès à la justice ne peut être refusé à une personne ne disposant pas de moyens économiques suffisants, un principe mis en œuvre par le mécanisme juridique de l'aide juridictionnelle[28]. L'administration publique est soumise au principe de proportionnalité (article 266 de la CRP et article 7 du CPA), ce qui signifie dans ce contexte que la proportionnalité constitue une garantie générale contre les coûts prohibitifs.

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)[29]

Lors de la transposition de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, le décret-loi n° 232/2007 répond à la nécessité de mieux utiliser le mécanisme EIE a priori avant de soumettre certains projets à une EIE préalable réglementée par le décret-loi n° 151-B/2013 (voir question 1.8.1 ci-dessus), de sorte que l'EIE de ces projets peut s'effectuer à un moment où les options relatives au processus décisionnel sont moins restreintes.

Le champ d'application du décret-loi n° 232/2007 couvre les plans et programmes:

- a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets soumis à une EIE énumérés aux annexes I et II du décret-loi n° 151-B/2013;
- b) qui, compte tenu de l'incidence probable sur un site figurant sur la liste nationale des sites, sur un site d'intérêt de l'UE, sur une zone spéciale de conservation ou sur une zone spéciale de protection, ont été considérés comme nécessitant une évaluation conformément à l'article 10 du décret-loi n° 140/99 (réseau Natura 2000);
- c) autres que ceux visés aux points a) et b), qui fixent le cadre dans lequel pourra être autorisée à l'avenir la mise en œuvre des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

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 dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG, sont les mêmes que celles décrites ci-dessus, à la question 1.4, point 1), et à la question 1.7.1.

L'article 68 du CPA dispose que les citoyens, les organisations civiles qui défendent les droits environnementaux, ainsi que les autorités locales ont qualité pour agir en justice en vue de protéger des intérêts diffus en rapport avec des actes ou omissions de l'administration publique qui causent des dommages importants à des biens fondamentaux tels que l'environnement. Des ONG peuvent intervenir dans les procédures administratives (article 68, paragraphe 2, du CPA).

Toute personne qui prétend être titulaire d'un intérêt direct et personnel, en particulier la personne qui a été lésée dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés par l'acte attaqué, a qualité pour former un recours administratif juridictionnel, ainsi que toute personne publique ou privée en ce qui concerne ses droits et intérêts statutaires (articles 55 et 68 du CPTA). Devant les tribunaux administratifs, ainsi que devant les tribunaux civils, l'action populaire (*actio popularis*) étend la qualité pour agir en justice à toute personne, association ou fondation aux fins de la protection des intérêts en cause, indépendamment de l'existence d'un intérêt personnel à la demande. La qualité pour agir en justice est accordée aux ONG sur la base de leur qualification en tant qu'ONG environnementale; ces organisations n'ont pas besoin de faire valoir un «intérêt suffisant» ou des «droits auxquels il pourrait être porté atteinte».

Le système général applicable aux procédures administratives et juridictionnelles est soumis à une exigence générale, à savoir que les procédures juridictionnelles doivent être menées rapidement. Il n'existe pas d'exigence environnementale générale ou spécifique selon laquelle les procédures administratives/juridictionnelles doivent être efficaces. Il n'existe pas de garanties spécifiques assurant que des demandes fantaisistes ne seront pas prises en considération[30].

Conformément à l'article 2 du CPTA, le principe de protection juridictionnelle effective inclut le droit d'obtenir, dans

un délai raisonnable, une décision de justice considérée comme ayant autorité de chose jugée (*res judicata*) et portant sur les demandes présentées devant le tribunal, ainsi que la possibilité d'obtenir des mesures provisoires, anticipatives ou conservatoires, afin de garantir l'effectivité de la décision.

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 n'est pas très élevé. Les principaux indicateurs résumés par la professeure Aragão sont les suivants:

- le faible nombre d'affaires environnementales (faibles taux de contentieux) portées devant les tribunaux, ce qui témoigne d'un manque de confiance des citoyens dans les instances juridictionnelles;
- le délai nécessaire pour obtenir une décision de justice définitive;
- le nombre de «projets/plans/programmes/activités de développement» contestés devant les tribunaux et le nombre de ces «projets/plans/programmes/activités de développement» effectivement empêchés.

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?

Le champ d'application du recours administratif et du recours juridictionnel est défini dans les règles administratives générales du CPA et du CPTA, ainsi qu'il a été répondu ci-dessus à la question 2.1, point 2). Il couvre la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond.

En vertu du décret-loi n° 232/2007, les actes peuvent être contestés notamment dans les situations suivantes: si l'autorité responsable de l'élaboration du plan ou du programme ne sollicite pas l'avis des autorités susceptibles d'avoir un intérêt dans les incidences environnementales des plans ou programmes (article 5 du décret-loi n° 232/2007); ou si l'autorité compétente ne publie pas le rapport sur les incidences environnementales des plans ou programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale (article 6, paragraphe 1, du décret-loi n° 232/2007).

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?

Avant d'introduire une action en justice, on n'est pas tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel. Voir la question 2.1, point 3), ci-dessus.

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.?

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

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?

En ce qui concerne la transposition de l'EES, il n'existe pas de règles spéciales à cet égard. Les règles administratives générales s'appliquent. Voir la question 1.7.2. ci-dessus.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais engagés 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? Des 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 relatives aux frais engagés pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines sont les mêmes que celles figurant dans la réponse à la question 1.7.3 ci-dessus, étant donné que les règles générales s'appliquent. Voir également la question 2.1, point 9), ci-dessus.

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)[31]

Les plans et programmes suivants sont des exemples de participation du public à l'élaboration de politiques liées à l'environnement, conformément à l'article 7 de la convention d'Aarhus[32]. Il s'agit notamment de procédures qui prévoient des délais raisonnables pour les différentes phases, avec un délai suffisant pour informer le public et lui permettre de se préparer et de participer efficacement au processus décisionnel en matière d'environnement (article 6, paragraphe 3); de procédures qui prévoient une participation précoce du public lorsque toutes les options sont ouvertes et que la participation effective du public peut avoir lieu (article 6, paragraphe 4); de procédures qui font en sorte qu'il soit dûment tenu compte du résultat de la participation du public à la décision (article 6, paragraphe 8):

- Changements climatiques: le programme d'action pour l'adaptation au changement climatique[33], le cadre stratégique pour la politique climatique, le programme national pour le changement climatique 2020-2030 et la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 2020[34];
- Déchets: le plan PERSU 2020+, qui adapte le plan stratégique pour les déchets urbains (PERSU 2020)[35], le plan national de gestion des déchets (PNGR) 2014-2020[36];
- Autres plans/stratégies: la stratégie nationale pour l'éducation à l'environnement pour la période 2017-2020 (ENEA 2020)[37]; la stratégie nationale pour l'air 2020[38]; le plan d'action national pour l'efficacité énergétique 2013-2016 et le plan d'action national pour les énergies renouvelables[39]. D'autres exemples de plans et de programmes faisant l'objet d'une consultation publique et concernant les exigences de l'article 7 de la convention d'Aarhus figurent et sont décrits en détail dans le 5^e rapport national sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus - 2017 de l'APA[40].

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 dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG, sont les mêmes que celles décrites ci-dessus, à la question 1.4, point 1), et à la question 1.7.1

L'article 68 du CPA dispose que les citoyens, les organisations civiles qui défendent les droits environnementaux, ainsi que les autorités locales ont qualité pour agir en justice en vue de protéger des intérêts diffus en rapport avec des actes ou omissions de l'administration publique qui causent des dommages importants à des biens fondamentaux tels que l'environnement. Des ONG peuvent intervenir dans les procédures administratives (article 68, paragraphe 2, du CPA).

Toute personne qui prétend être titulaire d'un intérêt direct et personnel, en particulier la personne qui a été lésée dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés par l'acte attaqué, a qualité pour former un recours administratif juridictionnel, ainsi que toute personne publique ou privée en ce qui concerne ses droits et intérêts statutaires (articles 55 et 68 du CPA). Devant les tribunaux administratifs, ainsi que devant les tribunaux civils, l'action populaire (*actio popularis*) étend la qualité pour agir en justice à toute personne, association ou fondation aux fins de la protection des intérêts en cause, indépendamment de l'existence d'un intérêt personnel à la demande. La qualité pour agir en justice est accordée aux ONG sur la base de leur qualification en tant qu'ONG environnementale; ces organisations n'ont pas besoin de faire valoir un «intérêt suffisant» ou des «droits auxquels il pourrait être porté atteinte».

Le système général applicable aux procédures administratives et juridictionnelles est soumis à une exigence générale, à savoir que les procédures juridictionnelles doivent être menées rapidement. Il n'existe pas d'exigence

environnementale générale ou spécifique selon laquelle les procédures administratives/juridictionnelles doivent être efficaces. Il n'existe pas de garanties spécifiques assurant que des demandes fantaisistes ne seront pas prises en considération[41].

Conformément à l'article 2 du CPTA, le principe de protection juridictionnelle effective inclut le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision de justice considérée comme ayant autorité de chose jugée (*res judicata*) et portant sur les demandes présentées devant le tribunal, ainsi que la possibilité d'obtenir des mesures provisoires, anticipatives ou conservatoires, afin de garantir l'effectivité de la décision.

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 n'est pas très élevé. Les principaux indicateurs résumés par la professeure Aragão sont les suivants:

- le faible nombre d'affaires environnementales (faibles taux de contentieux) portées devant les tribunaux, ce qui témoigne d'un manque de confiance des citoyens dans les instances juridictionnelles;
- le délai nécessaire pour obtenir une décision de justice définitive;
- le nombre de «projets/plans/programmes/activités de développement» contestés devant les tribunaux et le nombre de ces «projets/plans/programmes/activités de développement» effectivement empêchés.

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?

Le champ d'application du recours administratif et du recours juridictionnel est défini dans les règles administratives générales du CPA et du CPTA, ainsi qu'il a été répondu ci-dessus à la question 2.1, point 2). Il couvre la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond.

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?

Avant d'introduire une action en justice, on n'est pas tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel. Voir la question 2.1, point 3), ci-dessus.

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 de participer au processus de consultation publique pour avoir qualité pour agir devant les juridictions.

Aucun des plans/programmes mentionnés ci-dessus, ni même les règles administratives générales applicables ne prévoient une telle obligation. Il n'y a pas de procédure administrative avant l'adoption d'un plan ou d'un programme mais, comme indiqué au début de la présente section 2.3, il existe une procédure dans laquelle des possibilités de participation sont proposées:

- le programme d'action pour l'adaptation au changement climatique a fait l'objet d'une consultation publique jusqu'au 28 novembre 2018, consultation qui a été prise en considération dans le [document final](#);
- le cadre stratégique pour la politique climatique, le programme national pour le changement climatique 2020-2030 et la [stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 2020](#) ont fait l'objet d'une consultation publique du 22 mai au 5 juin 2015, donnant lieu à 60 contributions qui ont toutes été prises rigoureusement en considération dans les documents finaux de la politique climatique. Le rapport sur la consultation publique est disponible en ligne sur le [portail de l'APA](#);
 - le plan PERSU 2020+, qui adapte le plan stratégique pour les déchets urbains (PERSU 2020), tient compte du rapport sur la consultation publique, y compris le résumé des 33 contributions recueillies par les canaux disponibles, le portail *Participa* et l'APA;
 - le plan national de gestion des déchets (PNGR) 2014-2020: poursuivant l'objectif de la directive 2008/98/CE, ce plan s'accompagnait d'une procédure EIE. Tant le plan lui-même que le rapport environnemental résultant de la procédure EIE ont fait, pendant environ un mois et demi, l'objet d'une consultation publique dont les contributions de particuliers, d'associations et d'autorités publiques et privées ont été prises en considération[42];

- la stratégie nationale pour l'éducation à l'environnement pour la période 2017-2020 (Enea 2020) a fait l'objet d'un processus de participation visant à promouvoir une appropriation effective de la société civile, s'appuyant sur une première phase de participation publique avec 49 contributions d'entités privées et publiques et sur une seconde phase avec 35 contributions;
- la stratégie nationale pour l'air 2020: selon les informations de l'APA, la [discussion publique s'est déroulée du 20 avril au 11 mai 2015](#), et les propositions et commentaires recueillis, qui ont été inclus dans le rapport sur la consultation publique, ont été pris en considération lors des corrections et améliorations apportées aux documents finaux[43][44];
- le plan d'action national pour l'efficacité énergétique 2013-2016 et le plan d'action national pour les énergies renouvelables ont fait l'objet d'une consultation publique[45].

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?

Il n'existe pas de règles particulières en la matière, étant donné que les règles administratives générales s'appliquent. Voir la question 1.7.2. ci-dessus.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais engagés 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? Des 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 relatives aux frais engagés pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines sont les mêmes que celles figurant dans la réponse à la question 1.7.3 ci-dessus, étant donné que les règles générales s'appliquent. Voir également la question 2.1, point 9), ci-dessus.

1.4. Les décisions, actes ou omissions concernant également des plans et programmes qui doivent être préparés conformément à la législation de l'Union en matière d'environnement[46]

Étant donné que les procédures nationales relatives à l'EES et les procédures de recours administratif ou juridictionnel connexes ont été mentionnées à la question 2.2 ci-dessus, les plans et programmes ci-après doivent être spécifiquement élaborés conformément à la législation de l'UE.

Les orientations de base de la politique de gestion des déchets sont définies dans les plans suivants: le plan national de gestion des déchets, les plans spécifiques de gestion des déchets et les plans d'action au niveau municipal. Avant l'approbation de ces plans, il existe une phase obligatoire prévoyant l'audition de l'Association des municipalités portugaises et des autorités locales de gestion des déchets du ministère de l'environnement (articles 12, 13, 14, 15 et 16 du décret-loi n° 178/2006). Les plans de gestion des déchets et les programmes de prévention des déchets font l'objet d'une consultation publique préalable à leur approbation, laquelle doit être menée conformément aux règles énoncées dans le décret-loi n° 232/2007 et couvertes à la question 2.2.

Un autre ensemble de règles mettant en œuvre le régime juridique de l'évaluation environnementale des plans et programmes, parallèlement au décret-loi n° 232/2007, sont définies dans le cadre du système de gestion territoriale par le décret-loi n° 80/2015 du 14 mai 2015 (décret-loi n° 80/2015) afin de tenir compte des incidences environnementales dans les procédures d'élaboration, de suivi, de participation du public et d'approbation des instruments de gestion territoriale. Il est fait en sorte que les organisations représentant des intérêts privés soient associées lors des périodes prévues pour la participation du public.

La directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public dans le cadre de l'élaboration de certains plans et programmes liés à l'environnement est transposée dans divers actes juridiques, à savoir dans la législation nationale relative à l'EIE (décret-loi n° 151-B/2013), à la PRIP (décret-loi n° 127/2013), à l'évaluation environnementale stratégique (décret-loi n° 232/2007) et au cadre réglementant l'eau (loi n° 58/2005), ainsi que par le CPA lui-même[47], tous ces domaines ayant été couverts respectivement aux questions 1.8.1, 1.8.2, 2.2, 2.1 et 1.4 à 1.7 ci-dessus.

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 dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG, sont les mêmes que celles décrites ci-dessus, à la question 1.4, points 1) et 3), et à la question 1.7.1

L'article 68 du CPA dispose que les citoyens, les organisations civiles qui défendent les droits environnementaux, ainsi que les autorités locales ont qualité pour agir en justice en vue de protéger des intérêts diffus en rapport avec des actes ou omissions de l'administration publique qui causent des dommages importants à des biens fondamentaux tels que l'environnement. Des ONG peuvent intervenir dans les procédures administratives (article 68, paragraphe 2, du CPA).

Toute personne qui prétend être titulaire d'un intérêt direct et personnel, en particulier la personne qui a été lésée dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés par l'acte attaqué, a qualité pour former un recours administratif juridictionnel, ainsi que toute personne publique ou privée en ce qui concerne ses droits et intérêts statutaires (articles 55 et 68 du CPTA). Devant les tribunaux administratifs, ainsi que devant les tribunaux civils, l'action populaire (*actio popularis*) étend la qualité pour agir à toute personne, association ou fondation aux fins de la protection des intérêts en cause, indépendamment de l'existence d'un intérêt personnel à la demande. La qualité pour agir en justice est accordée aux ONG sur la base de leur qualification en tant qu'ONG environnementale; ces organisations n'ont pas besoin de faire valoir un «intérêt suffisant» ou des «droits auxquels il pourrait être porté atteinte».

Dans le cadre du système de gestion territoriale, les droits suivants sont garantis conformément aux garanties générales de l'administré[48] établies dans le CPTA: le droit à l'action populaire et le droit de réclamation auprès du médiateur et du ministère public. Plus précisément, les plans municipaux de gestion territoriale et les plans spéciaux de gestion territoriale reconnaissent le droit de contester directement ces plans par voie de recours administratif (article 7 du décret-loi n° 80/2015).

Le système général applicable aux procédures administratives et juridictionnelles est soumis à une exigence générale, à savoir que les procédures juridictionnelles doivent être menées rapidement. Il n'existe pas d'exigence environnementale générale ou spécifique selon laquelle les procédures administratives/juridictionnelles doivent être efficaces. Il n'existe pas de garanties spécifiques assurant que des demandes fantaisistes ne seront pas prises en considération[49].

Conformément à l'article 2 du CPTA, le principe de protection juridictionnelle effective inclut le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision de justice considérée comme ayant autorité de chose jugée (*res judicata*) et portant sur les demandes présentées devant le tribunal, ainsi que la possibilité d'obtenir des mesures provisoires, anticipatives ou conservatoires, afin de garantir l'effectivité de la décision.

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 est encore moins élevé qu'indiqué aux questions 2.2 et 2.3 ci-dessus. Selon les termes de la professeure Aragão, «la directive EES a été transposée tardivement (après la date limite) et, avant la transposition, les municipalités ont entamé une procédure de révision de nombreux plans de gestion territoriale dans tout le pays. Les plans territoriaux ont été réexaminés et approuvés sans EES alors qu'ils auraient déjà dû être soumis à cette évaluation».

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)?

Il n'existe pas de conditions *locus standi* différentes selon que le plan ou le programme est adopté par voie législative, par une résolution individuelle d'un organe législatif, par un acte unique d'un organe administratif, etc.

La seule différence réside dans le type d'action en justice qui peut être intentée (article 37 du CPTA):

- Un plan ou programme adopté par la voie d'un acte administratif peut être contesté en demandant: la condamnation à adopter les actes administratifs qui sont dus; la condamnation à s'abstenir d'adopter certains actes.
- Un plan ou programme adopté par la voie législative ou par un organe législatif peut être contesté en se prévalant des règles édictées en vertu du droit administratif et en demandant la condamnation à adopter des règles conformément aux dispositions du droit administratif.

Il convient de souligner que les règles relatives à la qualité pour agir en justice sont uniformes quel que soit le type de procédure.

En revanche, dans le cadre de la procédure administrative, les parties intéressées disposent de deux voies de recours. Elles peuvent: demander aux organes compétents d'élaborer, de modifier ou d'abroger des règlements lors de l'audition publique des parties intéressées, pour autant que cela soit justifié par le nombre élevé de parties intéressées (articles 97 à 101 du CPA); demander à l'organe compétent d'adopter un acte administratif, auquel cas il y a audition de la partie intéressée préalablement à la décision finale (articles 102 à 134 du CPA).

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?

Le champ d'application du recours administratif et du recours juridictionnel est défini dans les règles administratives générales du CPA et du CPTA, ainsi qu'il a été répondu ci-dessus à la question 2.1, point 2). Il couvre la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond.

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?

Avant d'introduire une action en justice, on n'est pas tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel. Voir la question 2.1, point 3), ci-dessus.

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.?

Il n'est pas nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative pour avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales.

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

Il existe un cas apparenté à une exclusion: le recours devant la Cour constitutionnelle n'est possible que si, lors des procédures juridictionnelles précédentes, l'argument de l'inconstitutionnalité d'une règle de droit a été soulevé [article 70, paragraphe 1, points b) et f), de la loi n° 28/82 du 15 novembre 1982, modifiée en dernier lieu par la loi organique n° 4/2019 du 13 septembre 2019].

En ce qui concerne les règles générales applicables aux recours administratifs juridictionnels (articles 37 et suivants du CPTA), les restrictions suivantes s'appliquent:

- dans le cadre de la responsabilité civile de l'administration publique relative à l'adoption d'actes administratifs illégaux, le tribunal peut décider qu'un acte donné est illégal, même si cet acte ne satisfait pas aux exigences en matière de recours, c'est-à-dire même si l'acte en cause n'est pas attaqué [voir la question 2.1, point 5), ci-dessus]. Sans préjudice de cette possibilité, l'effet de l'annulation de l'acte inattaqué ne peut pas être obtenu par voie de recours juridictionnel (article 38 du CPTA).
- La condamnation à ne pas accomplir certains actes ne peut être demandée que s'il est probable que les actes émis portent atteinte aux droits ou intérêts juridiquement protégés et que si l'utilisation de telles voies de recours est indispensable (article 39 du CPTA).

7) Procédures régulières, équitables — quelle est la signification donnée à l'égalité des armes au sein de la juridiction nationale?

Le droit constitutionnel est mis en œuvre par le principe de protection juridictionnelle effective, qui inclut le droit à un procès équitable (article 2 du CPTA).

Le principe d'égalité doit également être respecté dans les relations que l'administration publique entretient avec les particuliers (article 6 du CPA).

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

Le principe constitutionnel de protection juridictionnelle effective, mis en œuvre par l'article 2 du CPTA, s'applique, y compris le droit d'obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable [voir la question 1.3, point 1), et la question 1.7.1, point 4), ci-dessus].

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?

Il n'existe pas de règles particulières en la matière, étant donné que les règles administratives générales s'appliquent. Voir la question 1.7.2. ci-dessus.

10) Quelles sont les règles relatives aux frais engagés 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? Des 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 relatives aux frais engagés pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines sont les mêmes que celles figurant dans la réponse à la question 1.7.3 ci-dessus, étant donné que les règles générales s'appliquent. Voir également la question 2.1, point 9), ci-dessus.

1.5. Les règlements d'exécution et 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[50]

Le décret-loi n° 127/2008 du 21 juillet 2008 met en œuvre le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (décret-loi n° 127/2008)[51].

Le décret législatif régional n° 19/2010/A du 25 mai 2010 réglementant l'élaboration et la diffusion de rapports sur l'état de l'environnement et le soutien aux ONGE, modifié par le décret législatif régional n° 12/2019/A du 30 mai 2019 (décret législatif régional n° 19/2010/A)[52], a été adopté dans le cadre des trois piliers de la convention d'Aarhus.

Les règlements exécutifs et les instruments d'application générale peuvent faire l'objet d'un recours administratif au même titre que les actes juridiques individuels. La notion de règlement administratif[53] englobe les règles juridiques générales et abstraites qui visent à produire des effets juridiques externes dans le cadre de l'exercice de pouvoirs juridico-administratifs (article 135 et article 147, paragraphe 3, du CPA).

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?

Les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG, sont les mêmes que celles décrites ci-dessus, à la question 1.4, point 1), et à la question 1.7.1

L'article 68 du CPA dispose que les citoyens, les organisations civiles qui défendent les droits environnementaux, ainsi que les autorités locales ont qualité pour agir en justice en vue de protéger des intérêts diffus en rapport avec des actes ou omissions de l'administration publique qui causent des dommages importants à des biens fondamentaux tels que l'environnement. Des ONG peuvent intervenir dans les procédures administratives (article

68, paragraphe 2, du CPA).

Toute personne qui prétend être titulaire d'un intérêt direct et personnel, en particulier la personne qui a été lésée dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés par l'acte attaqué, a qualité pour former un recours administratif juridictionnel, ainsi que toute personne publique ou privée en ce qui concerne ses droits et intérêts statutaires (articles 55 et 68 du CPTA). Devant les tribunaux administratifs, ainsi que devant les tribunaux civils, l'action populaire (*actio popularis*) étend la qualité pour agir à toute personne, association ou fondation aux fins de la protection des intérêts en cause, indépendamment de l'existence d'un intérêt personnel à la demande. La qualité pour agir en justice est accordée aux ONG sur la base de leur qualification en tant qu'ONG environnementale; ces organisations n'ont pas besoin de faire valoir un «intérêt suffisant» ou des «droits auxquels il pourrait être porté atteinte».

Le système général applicable aux procédures administratives et juridictionnelles est soumis à une exigence générale, à savoir que les procédures juridictionnelles doivent être menées rapidement. Il n'existe pas d'exigence environnementale générale ou spécifique selon laquelle les procédures administratives/juridictionnelles doivent être efficaces. Il n'existe pas de garanties spécifiques assurant que des demandes fantaisistes ne seront pas prises en considération[54].

Conformément à l'article 2 du CPTA, le principe de protection juridictionnelle effective inclut le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision de justice considérée comme ayant autorité de chose jugée (*res judicata*) et portant sur les demandes présentées devant le tribunal, ainsi que la possibilité d'obtenir des mesures provisoires, anticipatives ou conservatoires, afin de garantir l'effectivité de la décision.

En ce qui concerne le niveau d'accès aux juridictions nationales à la lumière de la jurisprudence de la CJUE et de la jurisprudence nationale connexe, la question de l'effet direct de la directive EES n'a pas été soulevée devant les tribunaux[55].

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?

Le champ d'application du recours administratif et du recours juridictionnel est défini dans les règles administratives générales du CPA et du CPTA, ainsi qu'il a été répondu ci-dessus à la question 2.1, point 2). Il couvre la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond.

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?

Avant d'introduire une action en justice, on n'est pas tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel. Voir la question 2.1, point 3), ci-dessus.

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 de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative pour avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales.

Le décret-loi n° 127/2008 a été approuvé tant dans le cadre de la convention d'Aarhus que dans le cadre du protocole des Nations unies sur les registres des rejets et transferts de polluants, dans le but de faciliter l'accès aux informations environnementales et de favoriser un niveau plus élevé de participation du public.

Les dispositions du décret législatif régional n° 19/2010/A relatif aux rapports sur l'état de l'environnement visent à garantir le droit à la participation du public aux questions environnementales ainsi qu'à soutenir les ONG poursuivant le même objectif, à savoir promouvoir la participation du public aux questions environnementales. L'autorité compétente pour publier les rapports et autres documents nécessaires pour assurer la participation du public dans la région autonome des Açores est l'organe régional de l'administration autonome responsable de l'environnement, lequel doit publier tous les trois ans un rapport sur l'état de l'environnement dans les Açores. Cette instance régionale assure un soutien technique et financier aux ONG qui sont censées développer des activités d'intérêt public pertinent. Ce soutien vise à garantir des actions dans le cadre de la participation du

public.

Aux fins des dispositions mentionnées ci-dessus applicables à la région autonome des Açores, on entend par «public concerné» le public affecté ou susceptible d'être affecté par le processus décisionnel ou intéressé par celui-ci, y compris les ONGE [article 3, point e), du décret législatif régional n° 19/2010/A].

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?

Il n'existe pas de règles particulières en la matière, étant donné que les règles administratives générales s'appliquent. Voir la question 1.7.2. ci-dessus.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais engagés 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? Des 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 relatives aux frais engagés pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines sont les mêmes que celles figurant dans la réponse à la question 1.7.3 ci-dessus, étant donné que les règles générales s'appliquent. Voir également la question 2.1, point 9), ci-dessus.

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?[56]

La demande de décision préjudicielle devant la CJUE est effectuée sur une base volontaire pour les juridictions de première instance dès lors qu'une question d'interprétation est en cause. Elle est obligatoire pour: i) les juridictions dont les décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours si l'une des parties en fait la demande (cela inclut le prévenu dans une procédure pénale); ii) lorsqu'une question d'invalidité d'un acte est en cause; iii) lorsque sont en cause la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions relatives à l'interprétation de conventions établies dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et à la validité et à l'interprétation des mesures d'exécution correspondantes[57].

Comme indiqué ci-dessus [voir la question 1.5, point 3)], la demande de décision préjudicielle est obligatoire pour les hautes juridictions, à savoir la STJ et la STA lorsque l'interprétation du droit de l'Union est nécessaire pour trancher une question portée devant les juridictions nationales[58]. Toutefois, ces juridictions ne se conforment pas à cette règle, ainsi qu'il ressort clairement des statistiques (par tête, par nombre de tribunaux/juges, par nombre d'années dans l'UE) relatives aux décisions préjudicielles au sein de l'UE[59]. Le faible nombre de demandes de décision préjudicielle introduites en vertu de l'article 267 TFUE par les juridictions portugaises indique qu'il existe des problèmes en amont en ce qui concerne l'accès à la justice.

L'OA fournit un aperçu des problèmes pratiques liés à l'article 267 TFUE. De plus amples informations sur l'OA figurent à la question 1.6, point 1), ci-dessus.

[1] Cette catégorie d'affaires reflète la jurisprudence récente de la CJUE, notamment l'affaire C-664/15, *Protect*, l'affaire C-240/09 concernant l'ours brun slovaque, mentionnée dans la [communication C\(2017\) 2616 de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement](#).

[2] *Decreto-Lei n° 140/99, de 24 de Abril*, na última redacção dada por Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de Novembro (Rede Natura 2000). Texte consolidé en attente de mise à jour. L'article 10 du décret-loi n° 140/99 transpose l'article 6 de la directive «Habitats».

[3] L'article 10 du décret-loi n° 140/99 transpose l'article 6, paragraphe 3, de la [directive 92/43](#), qui est l'une des dispositions analysées dans la jurisprudence de la CJUE citée ci-avant (affaire C-664/15).

[4] *Loi n° 58/2005 du 29 décembre 2005, modifiée en dernier lieu par la loi n° 44-D/2017 du 19 juin 2017* (texte consolidé).

[5] [Décret-loi n° 226-A/2007](#) du 31 mai 2007, «Cadre relatif à l'utilisation des ressources hydriques», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 97/2018 du 27 novembre 2018 (texte intégral consolidé).

[6] [Décret-loi n° 150/2015 du 5 août](#)

[7] [Décret-loi n° 178/2006](#) du 5 septembre 2006, «Cadre général relatif à la gestion des déchets», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 152-D/2017 du 11 décembre 2017 (texte intégral consolidé).

[8] [Décret-loi n° 9/2007](#) du 17 janvier 2007, «Règlement général sur le bruit», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 278/2007 du 1^{er} août 2007 (texte intégral consolidé).

[9] [Décret-loi n° 146/2006](#) du 31 juillet 2006 concernant «l'évaluation et la gestion du bruit ambiant», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 136-A/2019 du 6 septembre 2019 (texte intégral consolidé).

[10] [Décret-loi n° 142/2008](#) du 24 juillet 2008, «Cadre juridique relatif à la conservation de la nature et de la biodiversité», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 42-A/2016 du 12 août 2016 (texte intégral consolidé).

[11] [Décret-loi n° 166/2008](#) du 22 août 2008, «Cadre juridique relatif à la réserve écologique nationale», modifié en dernier lieu par le décret-loi n° 124/2019 du 28 août 2019 (texte intégral consolidé).

[12] [Loi n° 17/2014](#) du 10 avril 2014 établissant les bases de la politique nationale de planification et de gestion de l'espace maritime.

[13] Les règles nationales relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement sont énoncées dans la loi n° 26/2016 transposant la directive 2003/4/CE, comme indiqué ci-dessus à la question 1.7.4, point 1).

[14] L'article 31 et l'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 150/2015 transposent les articles 22 et 11 de la directive.

[15] Le libellé exact de l'article 3, point q), du décret-loi n° 150/2015 renvoie aux articles 8 et 10. Toutefois, il est entendu que le renvoi à l'article 10 est une coquille et devrait en réalité mentionner l'article 11, qui transpose l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2012/18/UE. L'article 3, point 18, de la directive fait référence à «toute question couverte par l'article 15, paragraphe 1».

[16] Aucune jurisprudence concernant la directive 2008/98/CE n'a été trouvée dans la [base de données nationale de l'IGFE](#).

[17] [Acórdão do STA n.º 0996/06 de 25/09/2012](#).

[18] [Acórdão do STA n.º 047310 de 15/02/2007](#)

[19] [Acórdão do STA n.º 06/07/2000 de 06/07/2000](#).

[20] [Acórdão do STA n.º 031535 de 14/10/1999](#).

[21] [Acórdão do STA n.º 0458/15 de 17/02/2016](#).

[22] [Acórdão do STA n.º 0848/08 de 07/01/2009](#).

[23] [Acórdão do STA n.º 01273/13 de 03/12/2014](#).

[24] Source: Aragão, 2012, page 20.

[25] Par exemple, comme indiqué dans l'étude [«Effective access to justice»](#) de la DG IPOL.

[26] La liste détaillée des droits bénéficiant d'une protection administrative couvre notamment: la reconnaissance de situations juridiques subjectives découlant directement d'actes administratifs ou juridiques; la reconnaissance de qualités individuelles ou le respect de certaines conditions; la reconnaissance du droit de s'abstenir de certains comportements et, en particulier, de s'abstenir d'adopter des actes administratifs en cas de préjudices futurs potentiels; l'annulation ou la déclaration de nullité ou d'inexistence d'actes administratifs; la condamnation de l'administration à s'acquitter de certaines sommes, à fournir certains éléments ou à accomplir certains faits; la

condamnation de l'administration à réparer les dommages (en nature ou par une compensation financière); le règlement des litiges concernant l'interprétation, la validité ou la force exécutoire de contrats administratifs; la déclaration d'illégalité de normes administratives; la condamnation de l'administration à accomplir des opérations, des actes administratifs ou des actes matériels exigés par la loi ou nécessaires pour rétablir des situations juridiques subjectives; l'injonction de fournir des informations, d'autoriser l'accès à des documents ou de délivrer des certificats; ou l'adoption de mesures provisoires appropriées pour garantir l'effectivité de la décision. Source: Aragão, 2012, page 15.

[27] Cristiana Maria Pina Alves Moreira, A aceitação do ato administrativo [L'acceptation de l'acte administratif], master en droit (spécialisation en sciences juridiques et administratives), Faculté de droit de l'université de Porto, p. 17: «Les actes administratifs attaquables sont tous les actes juridiques consistant en des décisions unilatérales d'une autorité publique qui visent à produire des effets découlant de la création, de la modification ou de la suppression d'un droit ou d'une obligation ou encore de la détermination de la nature juridique d'une chose donnée.»

[28] Jurisprudence de la Cour constitutionnelle du 20 novembre 1996 dans l'affaire 606/95

[29] 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.

[30] Source: Aragão, 2012, page 20.

[31] Voir les 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.](#)

[32] Source: [5^e rapport national sur la mise en œuvre de la convention d'Aarhus – 2017 \(5^o Relatório Nacional de Implementação da Convenção de Aarhus – NIR 2017\)](#). APA. Pages 40 et suivantes.

[33] Approuvé par la [résolution n° 130/2019](#) du 2 août 2019, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de Agosto, aprova o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas – P-3AC*.

[34] Approuvé par la [résolution n° 56/2015](#) du 30 juillet 2015. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015 de 30 de Julho, Aprova o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020/2030) e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAC 2020)*.

[35] Approuvé par l'[ordonnance n.º 241-B/2019](#) du 31 juillet 2019. *Portaria n.º 241-B/2019, de 31 de Julho, Aprova o PERSU 2020+, que constitui um ajustamento às medidas vertidas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020)*.

[36] Approuvé par la [résolution n° 11-C/2015](#) du 16 mars 2015. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-C/2015, de 16 de Março, Aprova o Plano Nacional de Gestão de Resíduos para o horizonte 2014-2020*.

[37] Approuvée par la [résolution n° 100/2017](#) du 11 juillet 2017. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2017, de 11 de Julho, Aprova a Estratégia Nacional de Educação Ambiental para 2017-2020 (ENEA 2020)*.

[38] Approuvée par l'[ordonnance n° 46/2016](#) du 26 août 2016. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de Agosto, Aprova a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020)*.

[39] Approuvé par la [résolution n° 20/2013](#) du 10 avril. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de Abril, Aprova o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética para o período 2013-2016 e o Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis para o período 2013-2020*.

[40] [5^o Relatório Nacional de Implementação da Convenção de Aarhus – 2017 \(NIR 2017\)](#). APA. Pages 52 et seq.

[41] Source: Aragão, 2012, page 20.

[42] Sources <https://apambiente.pt/residuos/antecedentes-0>; NIR 2017, page 56.

[43] Informations de l'APA sur l'ENAR 2020

[44] Source NIR 2017, page 56. Voir également le paragraphe 7 de l'ENAR 2020 relatif à la consultation publique.

[45] Conformément à la résolution n° 20/2013, la consultation publique a porté sur le document intitulé «*Linhas estratégicas para a revisão dos Planos Nacionais de Ação para as Energias Renováveis e Eficiência Energética*».

[46] 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 la 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 C(2017) 2616 de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement.

[47] NIR 2017, APA, page 4.

[48] Le terme «administré» désigne l'ensemble des destinataires des actes de l'administration publique.

[49] Source: Aragão, 2012, page 20.

[50] Ces 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, EU:C:2017:774, par exemple, constitue un tel acte.

[51] Décret-loi n° 127/2008 du 21 juillet 2008 réglementant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, modifié par le décret-loi n° 6/2011 du 10 janvier 2011. Texte consolidé non disponible.

[52] Decreto Legislativo Regional n.º 19/2010/A, de 25 de Maio, Regulamenta a elaboração e disponibilização de relatórios e informação pública sobre o estado do ambiente, regula o apoio às organizações não governamentais de ambiente, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2019/A, de 30 de Maio (texte intégral consolidé).

[53] Pour de plus amples développements, voir Blanco de Morais, Carlos, [Novidades em matéria da disciplina dos regulamentos no código de procedimento administrativo](#), page 4.

[54] Source: Aragão, 2012, page 20.

[55] Voir, par exemple, les principaux outils en ligne de recherche jurisprudentielle mentionnés à la question 1.7.4, point 2), ci-dessus et le livre électronique de Gomes cité à la question 1.8.1, point 2), ci-dessus.

[56] Pour un exemple de renvoi préjudiciel de ce type, voir l'affaire C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, EU:C:2017:774.

[57] La problématique des décisions préjudicielles est présentée sur le site web du barreau [A problemática do reenvio prejudicial](#), Ramos, Vânia Costa. Droits procéduraux dans les procédures pénales. Avis sur l'utilité pratique d'une décision préjudicielle dans le cadre de la CEDH: [Forum Direitos Fundamentais nos Processos Penais na Europa](#).

[58] Source d'information: [Questões prejudiciais](#)

[59] Voir les tableaux concernant les renvois préjudiciels par État membre (2015-2019) à la page 165 des «*Statistiques judiciaires de la Cour de justice*».

■ Dernière mise à jour: 12/08/2025

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.