

[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?

Les règles fondamentales régissant les procédures administratives sont énoncées dans la loi sur la procédure administrative générale de 2009 (ci-après la «loi sur la procédure administrative générale»). Cette loi inclut des dispositions de base (articles 1^{er} à 39) qui sont applicables à toutes les procédures administratives. Les particularités sectorielles des procédures administratives peuvent être décrites dans des lois sectorielles, mais elles ne peuvent déroger aux dispositions de base de la loi sur la procédure administrative générale. Cette dernière inclut, à l'article 4, une disposition générale relative à la qualité pour agir déterminant qui peut être partie à la procédure administrative. Une règle générale veut que les parties à une procédure administrative soient des «personnes physiques ou morales à l'initiative desquelles la procédure a été ouverte, à l'encontre desquelles la procédure est menée ou qui sont en droit de participer à la procédure afin de protéger leurs droits ou intérêts juridiques».

Dès lors, selon cette disposition générale, outre les parties directes à la procédure, les personnes en mesure de démontrer une atteinte à l'un de leurs droits peuvent également participer à la procédure. Conformément aux dispositions générales, seules les parties à la procédure peuvent introduire un recours administratif ou juridictionnel. Les recours administratifs doivent être introduits dans les 15 jours à compter du prononcé de la décision (sauf disposition contraire), et les recours juridictionnels doivent être introduits dans les 30 jours à compter du prononcé (sauf disposition contraire).

Les lois sectorielles définissent généralement une liste exhaustive des personnes pouvant être parties à la procédure administrative en question. Par exemple, la loi sur l'aménagement du territoire définit les personnes pouvant être parties à une procédure concernant la délivrance d'un permis d'emplacement comme étant la partie ayant demandé le permis, le propriétaire ou titulaire des droits sur la propriété immobilière pour laquelle le permis est demandé, et les propriétaires ou titulaires des droits sur les propriétés immobilières adjacentes. Dans les faits, les parties qui sont en mesure de prouver une atteinte à l'un de leurs droits (par exemple, les propriétaires de propriétés immobilières qui ne sont pas voisines directes de la propriété en cause) et qui pourraient, en vertu de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative générale, avoir qualité pour agir dans une procédure de délivrance d'un permis d'emplacement, ne sont généralement pas reconnues comme étant des parties capables de prouver une atteinte à un droit au titre de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative générale. En réalité, la qualité pour agir n'est reconnue que sur la base des dispositions expresses en la matière figurant dans les lois sectorielles. Les ONG environnementales se voient reconnaître une qualité pour agir spéciale dans les procédures administratives menées au titre de la loi sur la protection de l'environnement (EIE, DEI, EES, etc.). Bien que les ONG ne soient pas reconnues en tant que parties à ces procédures, mais y participent en qualité de public

et de public intéressé, elles peuvent néanmoins faire appel à la justice et contester les décisions adoptées dans le cadre de ces procédures.

Les décisions non passibles de recours administratif peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, de même que les recours administratifs rejetés. Conformément aux lois sectorielles, seules les parties à la procédure peuvent introduire un tel recours. Celui-ci doit généralement être introduit dans les 30 jours suivant la signification de la décision administrative (ou du rejet du recours administratif) aux parties.

Toutefois, la loi générale régissant les procédures juridictionnelles administratives contient des dispositions beaucoup plus larges. Selon la loi sur le contentieux administratif, les parties à une procédure juridictionnelle administrative sont le requérant, le défendeur et la partie intéressée (tierce). La notion de requérant, mais aussi celle de partie intéressée sont définies très largement. Le requérant est toute personne physique ou morale ayant subi une atteinte à ses droits ou intérêts juridiques du fait d'une décision, d'un acte ou d'une omission spécifique de l'autorité publique ou de la non-adoption par cette dernière d'une décision ou d'un acte spécifique dans un délai prescrit, ou de la conclusion, de la résiliation ou de l'exécution du contrat administratif (les contrats administratifs sont conclus entre une autorité publique et une partie à la procédure administrative aux fins de l'exécution des droits et obligations énoncés dans la décision adoptée dans le cadre de la procédure administrative lorsque la conclusion d'un tel contrat est expressément prévue dans la loi sectorielle). Une partie intéressée, intervenant dans le litige administratif entre le requérant et le défendeur, est toute personne dont les droits ou intérêts juridiques seraient affectés par l'annulation, la modification ou l'adoption d'une décision spécifique, par l'acte ou l'omission de l'autorité publique et par la conclusion, la résiliation ou l'exécution du contrat administratif. Il existe également un autre type spécial de partie intéressée, par exemple un médiateur; toutefois, il est très rare que ce type de partie décide de prendre part à un litige. Le tribunal administratif connaît des recours à la fois en tant que juridiction de cassation (erreurs procédurales et application erronée du droit matériel) et en tant que juridiction de réforme (établissement des faits). Toutefois, étant donné que les tribunaux administratifs n'ont obtenu ces pouvoirs de réforme que depuis peu (en 2010), ils sont toujours réticents à l'idée d'en faire usage. Par conséquent, dans la pratique, le tribunal agit essentiellement en tant que juridiction de cassation, surtout dans des matières complexes telles que le droit de l'environnement.

Les capacités des ONG environnementales croates sont relativement limitées, ce qui les conduit à choisir soigneusement les recours qu'elles introduisent. En général, il s'agit de simples affaires concernant le *ius standi* régi par la loi sur la protection de l'environnement. Nous ne sommes donc pas informés de l'existence d'affaires pilotes dans lesquelles un accès à la justice aurait été demandé sur le fondement de la jurisprudence de la Cour. Toutefois, même dans les affaires «ordinaires», les juges sont réticents à appliquer et à interpréter la jurisprudence de la Cour. Ils sont très peu au fait du fonctionnement du système judiciaire de l'Union et n'ont pas les connaissances et les capacités nécessaires pour consulter la jurisprudence de la Cour. Même lorsque des parties invoquent la jurisprudence de la Cour et que le juge statue conformément à celle-ci, il l'invoque rarement dans le cadre de son processus décisionnel. Même dans ces cas de figure, les décisions sont justifiées sur la base du droit national. Par conséquent, celui-ci n'est que rarement, voire jamais, désavoué en faveur de la jurisprudence de l'Union, et les parties n'invoquent parfois même pas cette dernière, vu leurs faibles chances d'obtenir gain de cause.

On pourrait conclure, de manière générale, que les ONG ne sont pas empêchées d'exercer leurs droits d'accès à la justice en se voyant refuser une possibilité d'introduire un recours administratif ou juridictionnel. Toutefois, la qualité médiocre du contrôle exercé et les possibilités limitées d'examen de questions factuelles nuisent gravement à l'efficacité des voies de recours et, partant, de l'accès à la justice.

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?

Un recours administratif est disponible lorsqu'une décision en première instance a été adoptée par une autorité autre que l'autorité publique centrale, par exemple par un bureau de comitat chargé des affaires environnementales ou par un autre type d'autorité régionale ou locale. L'autorité publique centrale (c'est-à-dire le ministère) a, tout comme l'autorité de première instance, tous les pouvoirs en ce qui concerne l'établissement des faits nécessaire à l'adoption de la décision. Toutefois, le ministère établit rarement les faits pris isolément, et ne contrôle généralement que la légalité procédurale de la décision contestée et l'application du droit. Soit il confirme la décision, soit il la renvoie devant l'autorité de première instance pour un nouvel examen. Lorsqu'un ministère confirme une décision adoptée en première instance par une autre autorité, ou lorsqu'il adopte lui-même une telle

décision en qualité d'autorité de première instance, aucun recours administratif n'est généralement disponible, mais il est possible d'introduire un recours juridictionnel en saisissant une juridiction administrative. Comme indiqué ci-dessus, le tribunal administratif connaît des recours à la fois en tant que juridiction de cassation (erreurs procédurales et application erronée du droit matériel) et en tant que juridiction de réforme (établissement des faits). Il est donc habilité à établir tous les faits nécessaires, mais le fait rarement dans le domaine environnemental: en général, il examine uniquement la légalité procédurale de la décision et l'application du droit. Dans l'écrasante majorité des cas, les ONG environnementales voient rejetées leurs demandes étayées visant à ce que les faits soient établis sur la base de témoignages d'experts.

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?

Oui, si de telles voies de recours sont disponibles. Lorsqu'une décision est prise par une autorité dont les décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours administratif devant l'autorité supérieure (par exemple, le ministère), l'étape suivante est alors un recours juridictionnel.

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.?

Oui pour les personnes physiques, non pour les ONG. Selon le libellé de l'article 168 de la loi sur la protection de l'environnement, l'accès à la justice est soumis, pour les membres du public intéressé, à la condition préalable d'une participation publique. Il existe toutefois une autre disposition pour les ONG (à condition, bien sûr, qu'elles satisfassent à d'autres critères), qui peuvent avoir qualité pour agir même sans avoir participé à la phase de consultation publique.

Dans les procédures au titre de la loi sur l'aménagement du territoire, si une partie ne donne pas suite à une demande d'enquête publique dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis d'emplacement, elle perd le droit de demander un renouvellement de la procédure.

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

Dans les procédures judiciaires intentées contre un permis d'EIE, conformément à la jurisprudence constante, la non-conformité d'un projet avec les documents d'aménagement du territoire ne peut être contestée sur le fond. La conformité du projet avec les documents d'aménagement du territoire est démontrée dans le cadre de la procédure d'EIE au moyen de l'avis ou d'un autre document de l'autorité compétente (qui n'est pas la même que celle compétente pour le processus d'EIE). Dans le cadre d'un recours contre un permis d'EIE, seule l'existence d'un tel avis ou document peut être contestée, mais pas son contenu ou son exactitude. La conformité d'un projet avec les documents d'aménagement du territoire est établie lors de la procédure de délivrance d'un permis d'emplacement. Toutefois, bien que ce permis soit une autorisation au sens de la directive EIE, le public n'a pas qualité pour agir afin de le contester (alors qu'il l'a pour contester le permis d'EIE). Le public n'a donc pas directement qualité pour agir afin de contester la conformité de projets avec les plans d'aménagement du territoire.

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

L'article 6 de la loi sur la procédure administrative générale dispose qu'il y a lieu d'observer un principe de proportionnalité entre la protection des intérêts des parties et la protection de l'intérêt public. Le droit d'une partie ne peut être limité que lorsqu'une telle limitation est prescrite par la loi et uniquement dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi d'une manière proportionnée audit objectif. Lorsque, conformément au droit, une obligation est imposée à une partie, les mesures prescrites doivent être celles qui sont les plus avantageuses pour la partie si elles permettent d'atteindre l'objectif fixé par la loi. Les autorités sont généralement tenues de faire en sorte que les parties puissent faire valoir leurs droits le plus rapidement et le plus aisément possible. L'article 8 prévoit l'établissement de la vérité matérielle, c'est-à-dire de tous les faits et circonstances qui sont importants pour prendre la décision juridique adéquate. L'autorité est libre d'établir l'ensemble des faits et d'examiner leur signification et, ce faisant, elle doit tenir compte de l'ensemble des éléments de preuve et des faits disponibles, considérés isolément et dans leur ensemble.

La loi sur le contentieux administratif, qui porte sur le contrôle juridictionnel des décisions administratives, renforce encore la position des parties dans les litiges administratifs. Les litiges sont tranchés dans le cadre de procédures directes, orales et publiques dans lesquelles chaque partie doit avoir la possibilité de répondre aux demandes et aux arguments des autres parties et d'aborder tous les éléments de fait et de droit de l'affaire en cause. Il convient d'observer que l'obligation de tenir une audition (article 36 de la loi sur le contentieux administratif) admet quelques exceptions, mais que celles-ci sont rarement appliquées dans les affaires environnementales, dans lesquelles ce sont les faits essentiels qui, la plupart du temps, sont contestés. Conformément à la loi sur le contentieux administratif, avant de rendre une décision, le juge donne à chacune des parties la possibilité d'exprimer son point de vue sur les exigences ou les déclarations des autres parties ainsi que sur l'ensemble des questions de fait et de droit faisant partie du litige[2]. Le juge est également tenu de veiller à ce que le manque de connaissances ou d'expérience des parties ne porte pas atteinte à l'un ou l'autre de leurs droits.

Conformément à sa pratique, la Cour constitutionnelle interprète le principe d'égalité des armes en ce sens qu'il représente un juste équilibre supposant nécessairement que les parties disposent d'une possibilité raisonnable de présenter les faits et de les étayer par des éléments de preuve d'une manière qui ne les défavorise pas significativement par rapport à la partie adverse[3].

Ces droits ont été explicités par la Cour constitutionnelle dans une décision de 2012 (U-III6002/2011). Dans cette décision, la Cour a établi les éléments d'un procès équitable, tel que prescrit à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 29, paragraphe 1, de la Constitution croate. Selon elle, les procédures administratives présentent intrinsèquement le risque d'être biaisées en faveur de l'autorité publique, et ce risque doit être atténué en tenant soigneusement compte de tous les aspects de l'affaire en cause et en donnant à toutes les parties les mêmes possibilités de démontrer les faits qu'elles jugent importants et de les étayer par des éléments de preuve. Cette nécessité est renforcée par le fait que le recours administratif est le seul moyen disponible pour contester une décision de l'autorité publique dans une procédure administrative. Indépendamment de cette décision, les juridictions administratives rejettent, en règle générale, tous les éléments de preuve avancés par des ONG environnementales à l'appui des faits.

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

La disposition générale veut que les questions administratives dont est saisie l'autorité publique à la demande d'une partie et qui sont directement tranchées par cette autorité doivent être traitées immédiatement et, au plus tard, dans les 30 jours suivant l'introduction de la demande. Lorsque l'autorité doit établir les faits, ce délai est de 60 jours. Les délais varient en fonction du type et de la complexité de la procédure, et ils peuvent être différents en fonction de la législation sectorielle.

Le juge n'est pas lié, pour son contrôle juridictionnel, par un quelconque délai établi dans la législation. La rapidité avec laquelle les litiges administratifs sont tranchés est essentiellement déterminée par la charge de travail de la juridiction. Si, auparavant, le délai moyen nécessaire à la résolution d'un litige administratif variait entre deux ans et demi et trois ans et demi, il a récemment été réduit à un an et demi en moyenne.

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?

Un recours administratif a généralement pour effet de reporter l'exécution de la décision, sauf disposition contraire. L'introduction d'un recours juridictionnel administratif ne retarde généralement pas l'exécution de la décision administrative.

Il convient ici d'expliquer que la loi sur le contentieux administratif prévoit deux mesures conservatoires: l'effet retardateur du recours juridictionnel (article 26) et la mesure provisoire (article 47). Le premier peut être déclaré à la demande d'une partie ou d'office (bien que les juridictions n'exercent pas ce pouvoir actuellement), et la seconde ne peut être ordonnée que sur proposition d'une partie.

L'exécution de la décision administrative contestée ne peut être reportée que par la reconnaissance spécifique de l'effet retardateur du recours juridictionnel (article 26). Les mesures provisoires établies dans la loi sur le contentieux administratif ont d'autres fonctions, rarement présentes dans un litige administratif (par exemple, des mesures adoptées dans des procédures dans lesquelles aucun acte administratif n'est adopté, l'interdiction de la disposition de biens, etc.). Aucun recours n'est possible contre les décisions relatives à l'effet retardateur d'un recours juridictionnel (article 67, paragraphe 1, et article 26, paragraphe 2, de la loi sur le contentieux

administratif).

L'article 47 de la loi sur le contentieux administratif prévoit la possibilité de mesures provisoires, dont la nature n'est pas précisée: dès lors, logiquement, toute mesure permettant d'atteindre l'objectif pour lequel elle a été accordée est autorisée. La plupart du temps, ces mesures consistent à différer les effets d'une décision administrative. Le but de l'octroi d'une mesure provisoire est d'éviter un dommage grave et irréparable pour la partie qui en fait la demande, du fait, par exemple, des effets préjudiciables directs de la décision administrative ou d'actes de l'autorité qui empêcheraient la partie de bénéficier d'une décision judiciaire dans le cas où celle-ci serait différente de la décision administrative.

L'autre instrument est le report de l'exécution. Comme déjà indiqué ci-dessus, le fait de saisir le juge contre une décision administrative n'en reporte pas l'exécution. Toutefois, deux instruments différents permettent de le faire. Le premier est la disposition établie à l'article 140, paragraphe 1, de la loi sur la procédure administrative générale. En vertu de cette disposition, une autorité publique décisionnelle peut décider de reporter l'exécution de sa décision si les conditions cumulatives suivantes sont remplies:

1. le report doit avoir été demandé par la partie à la procédure;
2. le report doit avoir pour but d'éviter l'apparition d'un dommage qui serait difficile à réparer (mais pas impossible, auquel cas il s'agirait d'un dommage irréparable);
3. le report ne doit pas avoir été expressément interdit par la loi pour la décision en cause;
4. le report ne doit pas être contraire à l'intérêt public.

Le deuxième instrument est la disposition énoncée à l'article 26, paragraphe 2, de la loi sur le contentieux administratif. En vertu de cette disposition, le juge administratif peut déclarer que l'introduction d'un recours a pour effet de reporter l'exécution de la décision administrative, si les conditions cumulatives suivantes sont remplies:

1. l'exécution causerait un dommage difficile à réparer au requérant;
2. la loi ne dispose pas que le recours (administratif, et non juridictionnel) introduit contre cette décision spécifique n'en reporte pas l'exécution (comme c'est généralement le cas);
3. le report n'est pas contraire à l'intérêt public.

Toutefois, une telle demande n'est presque jamais effectuée. L'une des principales raisons en est que les juges y font très rarement droit, et, dans la plupart des cas, ne les tranchent même pas. En réalité, dans la plupart des cas, le juge statue sur la demande de report d'exécution en même temps qu'il statue sur la question au principal, dans son jugement définitif, ce qui prive complètement d'objet le report de l'exécution.

La principale différence entre les deux instruments que sont les mesures provisoires et le report de l'exécution, réside dans les conditions auxquelles est subordonnée leur application. La première différence évidente est la qualification du dommage imminent: pour une mesure provisoire, le dommage doit être irréparable, et pour le report de l'exécution, il doit être difficile à réparer. L'intérêt public est une autre condition qui s'applique différemment pour les deux instruments. Un report de l'exécution ne peut pas être contraire à l'intérêt public, tandis qu'une mesure provisoire peut même aller à l'encontre de l'intérêt public si le dommage imminent est grave et irréparable. En outre, des mesures provisoires peuvent être ordonnées même lorsque la loi dispose que le recours ne reporte pas l'exécution de la décision.

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 frais de justice pour les recours juridictionnels dans le cadre de la procédure de contentieux administratif sont basés sur un taux forfaitaire, indépendamment de la valeur du litige. Des droits doivent être payés pour l'introduction d'un recours, ainsi que pour le prononcé d'un jugement. Ces droits s'élèvent à environ 150 euros. Ce ne sont toutefois pas les seuls frais.

Les frais concernent généralement la représentation du plaignant et de la partie intéressée par un avocat, ainsi que la présentation des éléments de preuve. La partie défenderesse (un organisme public) ne peut se faire représenter par un avocat. Toutefois, certains défendeurs (les organismes de l'administration centrale) peuvent être représentés par le Bureau du procureur général (ce qui arrive rarement, dans les faits). Celui-ci peut réclamer

des frais de représentation (d'un montant égal à celui des avocats).

Pour chaque déclaration et chaque accès à l'audience, l'avocat peut demander une rémunération de 2 500,00 HRK (environ 330 euros) + TVA (25 %). Les juridictions n'accordent généralement pas de dépens en ce qui concerne les observations qui ne contiennent pas d'arguments supplémentaires, ou, après le dépôt du recours, qui contiennent des moyens qui pouvaient également être présentés lors de l'audience.

La règle selon laquelle la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'applique. Par conséquent, les dépens de l'affaire peuvent également inclure les coûts matériels exposés par l'une ou l'autre partie pour se rendre au tribunal. Ces coûts varient en fonction de la juridiction dans laquelle la procédure est menée (Zagreb, Osijek, Split ou Rijeka). Les coûts sont généralement calculés selon la formule suivante: 2 HRK par km pour les trajets en voiture + indemnité journalière (environ 170 HRK par jour). Des frais d'hébergement sont rarement réclamés et pourraient difficilement être justifiés, compte tenu de la taille du territoire croate.

Le coût le plus significatif est constitué des frais de représentation juridique (honoraires d'avocat), qui peuvent être réclamés lorsqu'une partie intéressée est représentée par un avocat, ce qui est habituellement le cas. La procédure compte au moins une audience, mais en général, deux ou trois sont organisées. Les éventuels frais supplémentaires, par exemple les frais d'expertise sur une question donnée, varient en fonction de la complexité de l'affaire ainsi que de la quantité de travail qui y est associée. Ils sont généralement payés à l'avance par la partie qui en fait la demande. Il n'existe pas de loi expresse exigeant que les frais n'aient pas d'effet prohibitif. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la proportionnalité des dépens accordés est applicable et se réfère essentiellement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple, *Klauz c. Croatie*, etc.).

1.2. 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)[4]

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?

Le processus d'évaluation environnementale stratégique se conclut par la publication d'un rapport sur les résultats de l'évaluation (article 73, paragraphe 2, de la loi sur la protection de l'environnement). Ce rapport n'est pas considéré comme une décision relative à une question spécifique adoptée dans le cadre de la procédure administrative, ou décision administrative (en croate: upravni akt). Les recours administratifs et les actions dans les procédures de contentieux administratif visent une décision administrative: par conséquent, aucun recours juridictionnel n'est possible.

Toutefois, les plans et programmes pour lesquels l'EES est réalisée sont considérés comme des actes de portée générale et il est possible de contester leur légalité devant la Haute Cour administrative dans le cadre d'une procédure de recours sui generis. Si toute personne a le droit de demander le contrôle de la légalité d'un acte de portée générale, ce droit est toutefois assorti d'une condition: le recours ne peut être introduit que contre l'acte spécifique adopté sur le fondement de l'acte de portée générale, par exemple le permis d'emplacement délivré en vertu du plan d'aménagement spatial en cause.

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 recours administratif n'est quasiment jamais possible ici, mais lorsqu'une autorité supérieure statue sur une décision en première instance, son contrôle couvre, la plupart du temps, la légalité 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?

Oui, dans les autres cas. Toutefois, étant donné qu'il n'y a aucune possibilité de recours administratif contre les décisions visées dans la présente section, cette obligation n'est pas applicable ici.

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.?

5) Il n'est pas nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative, mais aucun recours juridictionnel n'est possible ici. 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?

Étant donné qu'il est très peu probable que de telles décisions soient contestées devant le tribunal administratif, le recours à des mesures de redressement par voie d'injonction est lui aussi peu probable.

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?

Aucun frais n'est encouru, puisque l'accès à la justice n'est actuellement pas possible dans de telles affaires.

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)[5]

Les plans ou programmes non soumis à la procédure définie dans la directive relative à l'évaluation environnementale stratégique peuvent être:

- les stratégies, plans ou programmes adoptés afin d'être appliqués sur de petites superficies au niveau local, ou
- les changements et/ou modifications mineurs apportés aux stratégies, plans ou programmes pour lesquels une EES est obligatoire lorsque l'autorité décide que le projet de plan ne devrait pas faire l'objet d'une EES.

Autrement dit, pour les stratégies, plans et programmes susmentionnés, ainsi que pour les modifications mineures de stratégies, de plans ou de programmes pour lesquels une EES est obligatoire, l'autorité (le ministère ou un organe administratif du comitat) procède à une évaluation afin de déterminer si une EES est nécessaire, puis décide qu'elle n'est pas nécessaire. Ce qui importe surtout ici, c'est que ces décisions ne sont pas adoptées sous la forme d'actes administratifs (*upravni akt/rješenje*), de même que les décisions relatives à l'EES elle-même.

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 relatives à la qualité pour agir des personnes physiques et des ONG souhaitant introduire un recours administratif ou juridictionnel devant une juridiction nationale sont limitées dans ce type d'affaires. Le principal problème est que les décisions relatives à ces plans ou programmes ne sont pas adoptées sous la forme d'un acte administratif (*upravni akt*). Par conséquent, ces décisions (*odluke*) ne peuvent pas faire l'objet d'un recours administratif ou d'un recours juridictionnel devant le tribunal administratif. Elles ne comportent même pas

d'informations sur les voies de recours disponibles.

Ces décisions (*odluke*) peuvent être annulées par l'organe administratif qui les a adoptées. En outre, lorsque la décision en première instance a été adoptée par l'organe administratif au niveau du comitat, le ministère (en qualité d'organe supérieur) peut ouvrir une procédure d'annulation. Les personnes physiques et ONG devraient vraisemblablement pouvoir envoyer une demande d'annulation, mais l'organe administratif n'a aucune obligation d'y faire droit. Compte tenu de la large marge d'appréciation laissée aux autorités administratives dans ce genre de cas, cette possibilité ne peut être considérée comme un moyen d'accéder à la justice.

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 recours administratif n'est quasiment jamais possible ici, mais lorsqu'une autorité supérieure statue sur une décision en première instance, son contrôle couvre, la plupart du temps, la légalité 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?

Oui, dans les autres cas. Toutefois, étant donné qu'il n'y a aucune possibilité de recours administratif contre les décisions visées dans la présente section, cette obligation n'est pas applicable ici.

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.?

La qualité pour agir n'est pas applicable ici, et la participation à la phase de consultation publique n'est donc pas une condition préalable.

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 spéciales applicables à chaque secteur en dehors des dispositions nationales générales relatives aux mesures de redressement par voie d'injonction.

Il convient ici d'expliquer que la loi sur le contentieux administratif prévoit deux mesures conservatoires: l'effet retardateur du recours juridictionnel (article 26) et la mesure provisoire (article 47). Le premier peut être déclaré à la demande d'une partie ou d'office (bien que les juridictions n'exercent pas ce pouvoir actuellement), et la seconde ne peut être ordonnée que sur proposition d'une partie.

L'exécution de la décision administrative contestée ne peut être reportée que par la reconnaissance spécifique de l'effet retardateur du recours juridictionnel (article 26). Les mesures provisoires établies dans la loi sur le contentieux administratif ont d'autres fonctions, rarement présentes dans un litige administratif (par exemple, des mesures adoptées dans des procédures dans lesquelles aucun acte administratif n'est adopté, l'interdiction de la disposition de biens, etc.). Aucun recours n'est possible contre les décisions relatives à l'effet retardateur d'un recours juridictionnel (article 67, paragraphe 1, et article 26, paragraphe 2, de la loi sur le contentieux administratif).

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?

Étant donné qu'aucun accès à la justice n'est possible dans ces domaines, il n'existe aucun frais.

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[6]

Le plan de gestion des déchets de la Croatie fait partie des plans dont l'élaboration était exigée par la législation environnementale de l'UE. Le plan de gestion des déchets de la Croatie pour 2017-2022 a été adopté par le gouvernement sous la forme d'une décision (*odluka*), qui est un acte législatif au même titre qu'un règlement du gouvernement. Ce plan a été adopté par le gouvernement au titre de l'article 173 de la loi sur la gestion durable des déchets (JO 94/13).

L'autre exemple est le plan de gestion de district hydrographique de la Croatie pour 2016-2021. Ce plan a également été adopté par le gouvernement sous la forme d'une décision (*odluka*), qui est un acte législatif au même titre qu'un règlement. Ce plan a été adopté par le gouvernement au titre de l'article 36 de la loi relative à l'eau (JO 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 et 14/14).

De manière générale, il n'existe encore aucune jurisprudence en Croatie susceptible d'illustrer l'application de l'arrêt *Janecek*, mais, à notre avis, la législation croate actuelle ne permet pas l'application efficace de cet arrêt. Dans cette affaire, la Cour de justice de l'UE avait déclaré qu'un individu dont la santé était mise en danger par des niveaux élevés d'émissions atmosphériques interdites était directement en droit de demander aux autorités compétentes de préparer un plan d'action en vue d'éliminer ces émissions. Elle exigeait donc que les personnes physiques disposent de voies de recours judiciaires contre l'inaction des pouvoirs publics au moment d'appliquer un acte de portée générale.

Conformément aux règles générales du contrôle juridictionnel, lorsqu'une personne affirme qu'un organisme public a omis d'appliquer une décision donnée, elle peut introduire un recours juridictionnel contre cette omission si elle démontre un intérêt public général, lequel peut consister en la violation de son droit à une vie saine. Toutefois, ce recours ne peut être introduit devant le tribunal administratif que si la décision en cause était une décision individuelle. Il est donc impossible de saisir le juge contre l'inaction d'une autorité publique au moment d'appliquer un acte de portée générale[7].

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?

Si le plan est adopté sous la forme d'un acte législatif, la seule possibilité de le soumettre à un contrôle juridictionnel direct est de saisir la Cour constitutionnelle. En Croatie, la Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, sur la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois ainsi que sur la conformité des lois avec les traités internationaux. Il existe trois moyens d'ouvrir une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité devant la Cour constitutionnelle: à la demande des institutions autorisées, sur décision de la Cour constitutionnelle adoptée sur proposition d'une personne physique ou morale, et à l'initiative de la Cour constitutionnelle elle-même. Les personnes autorisées à demander l'ouverture d'une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité sont: un cinquième des députés du Parlement croate, un organe de travail du Parlement croate, le président de la République de Croatie, le gouvernement (pour le droit dérivé, mais pas pour les lois), la Cour suprême ou une autre juridiction (si la question de la constitutionnalité et de la légalité d'un acte se pose dans une procédure juridictionnelle), le médiateur et les organismes représentant le gouvernement local et régional (pour les questions ayant trait à la structure, à la compétence et au financement des autorités locales). La Cour constitutionnelle doit statuer sur cette demande dans le cadre d'une procédure urgente et dans un délai de 30 jours.

Toute personne, physique ou morale (et donc également une ONG), peut saisir la Cour constitutionnelle d'une proposition d'ouverture de la procédure de contrôle de la conformité des lois avec la Constitution et de la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois. La Cour constitutionnelle décide, lors d'une audience, d'accepter ou non la proposition et d'ouvrir la procédure, auquel cas celle-ci doit débiter au plus tard dans l'année suivant la date d'introduction de la proposition.

Lorsqu'une loi est déclarée anticonstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, elle est abrogée. Lorsque d'autres

règlements (droit dérivé) sont jugés anticonstitutionnels ou illégaux, ils sont abrogés ou annulés (et cessent d'être applicables à compter de la date de promulgation de la décision). La différence entre une abrogation et une annulation est que lorsqu'un règlement est annulé, la vie juridique reprend comme s'il n'avait jamais été en vigueur, et toutes les conséquences juridiques qui se sont produites entre la date de son entrée en vigueur et la date de son annulation sont également annulées. En revanche, si le règlement[8] est abrogé, le moment pertinent est la date de la décision de la Cour constitutionnelle. Toutes les conséquences juridiques qui se sont produites avant cette date demeurent applicables, mais le règlement est, à partir de ce jour, dépourvu de tout effet juridique. L'abrogation d'une loi ou d'un règlement a pour conséquence juridique que toute personne ayant obtenu le contrôle de la constitutionnalité/légalité de la loi ou du règlement abrogé et dont les droits ont été violés par une décision fondée sur le règlement ou la loi abrogée est en droit de demander la modification de cette décision à l'autorité compétente. Pour que toutes les autres personnes disposent de ce droit, il faut que le règlement ait été annulé. La proposition peut être introduite dans les six mois à compter du moment où la Cour constitutionnelle annonce sa décision.

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)?

Elle change effectivement quelque chose: si un plan ou un programme est adopté sous la forme d'un acte législatif, l'accès à la justice n'est possible que devant la Cour constitutionnelle. La forme sous laquelle l'acte est adopté est déterminante.

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?

Il n'y a aucune possibilité de recours administratif ou juridictionnel contre de telles décisions. En Croatie, la Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, sur la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois ainsi que sur la conformité des lois avec les traités internationaux. Il existe trois moyens d'ouvrir une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité devant la Cour constitutionnelle: à la demande des institutions autorisées, sur décision de la Cour constitutionnelle adoptée sur proposition d'une personne physique ou morale, et à l'initiative de la Cour constitutionnelle elle-même. Les personnes autorisées à demander l'ouverture d'une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité sont: un cinquième des députés du Parlement croate, un organe de travail du Parlement croate, le président de la République de Croatie, le gouvernement (pour le droit dérivé, mais pas pour les lois), la Cour suprême ou une autre juridiction (si la question de la constitutionnalité et de la légalité d'un acte se pose dans une procédure juridictionnelle), le médiateur et les organismes représentant le gouvernement local et régional (pour les questions ayant trait à la structure, à la compétence et au financement des autorités locales). La Cour constitutionnelle doit statuer sur cette demande dans le cadre d'une procédure urgente et dans un délai de 30 jours.

Toute personne, physique ou morale (et donc également une ONG), peut saisir la Cour constitutionnelle d'une proposition d'ouverture de la procédure de contrôle de la conformité des lois avec la Constitution et de la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois. La Cour constitutionnelle décide, lors d'une audience, d'accepter ou non la proposition et d'ouvrir la procédure, auquel cas celle-ci doit débiter au plus tard dans l'année suivant la date d'introduction de la proposition.

Lorsqu'une loi est déclarée anticonstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, elle est abrogée. Lorsque d'autres règlements (droit dérivé)[9] sont jugés anticonstitutionnels ou illégaux, ils sont abrogés ou annulés (et cessent d'être applicables à compter de la date de promulgation de la décision). La différence entre une abrogation et une annulation est que lorsqu'un règlement est annulé, la vie juridique reprend comme s'il n'avait jamais été en vigueur, et toutes les conséquences juridiques qui se sont produites entre la date de son entrée en vigueur et la date de son annulation sont également annulées. En revanche, si le règlement est abrogé, le moment pertinent est la date de la décision de la Cour constitutionnelle. Toutes les conséquences juridiques qui se sont produites avant cette date demeurent applicables, mais le règlement est, à partir de ce jour, dépourvu de tout effet juridique. L'abrogation d'une loi ou d'un règlement a pour conséquence juridique que toute personne ayant obtenu le contrôle de la constitutionnalité/légalité de la loi ou du règlement abrogé et dont les droits ont été violés par une décision fondée sur le règlement ou la loi abrogée est en droit de demander la modification de cette décision à l'autorité compétente. Pour que toutes les autres personnes disposent de ce droit, il faut que le règlement ait été annulé. La proposition peut être introduite dans les six mois à compter du moment où la Cour constitutionnelle annonce sa décision.

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?

De manière générale, oui, mais la question n'est pas pertinente pour de telles décisions[10].

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 existe une possibilité de transmettre des observations sur les projets d'actes législatifs pendant le processus de consultation publique; toutefois, les personnes physiques ou les ONG ne sont pas obligées d'en avoir fait usage pour saisir le juge une fois la législation adoptée.

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

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

L'article 6 de la loi sur la procédure administrative générale dispose qu'il y a lieu d'observer un principe de proportionnalité entre la protection des intérêts des parties et la protection de l'intérêt public. Le droit d'une partie ne peut être limité que lorsqu'une telle limitation est prescrite par la loi et uniquement dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi d'une manière proportionnée audit objectif. Lorsque, conformément au droit, une obligation est imposée à une partie, les mesures prescrites doivent être celles qui sont les plus avantageuses pour la partie si elles permettent d'atteindre l'objectif fixé par la loi. Les autorités sont généralement tenues de faire en sorte que les parties puissent faire valoir leurs droits le plus rapidement et le plus aisément possible. L'article 8 prévoit l'établissement de la vérité matérielle, c'est-à-dire de tous les faits et circonstances qui sont importants pour prendre la décision juridique adéquate. L'autorité est libre d'établir l'ensemble des faits et d'examiner leur signification et, ce faisant, elle doit tenir compte de l'ensemble des éléments de preuve et des faits disponibles, considérés isolément et dans leur ensemble. La loi sur le contentieux administratif renforce la position des parties à un litige administratif. Les litiges sont tranchés dans le cadre de procédures directes, orales et publiques dans lesquelles chaque partie doit avoir la possibilité de répondre aux demandes et aux arguments des autres parties et d'aborder tous les éléments de fait et de droit de l'affaire en cause. Conformément à la loi sur le contentieux administratif, avant de rendre une décision, le juge donne à chacune des parties la possibilité d'exprimer son point de vue sur les exigences ou les déclarations des autres parties ainsi que sur l'ensemble des questions de fait et de droit faisant partie du litige[11]. Le juge est également tenu de veiller à ce que le manque de connaissances ou d'expérience des parties ne porte pas atteinte à l'un ou l'autre de leurs droits.

Conformément à sa pratique, la Cour constitutionnelle interprète le principe d'égalité des armes en ce sens qu'il représente un juste équilibre supposant nécessairement que les parties disposent d'une possibilité raisonnable de présenter les faits et de les étayer par des éléments de preuve d'une manière qui ne les défavorise pas significativement par rapport à la partie adverse[12].

Ces droits ont été explicités par la Cour constitutionnelle dans une décision de 2012 (U-III6002/2011). Dans cette décision, la Cour a établi les éléments d'un procès équitable, tel que prescrit à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 29, paragraphe 1, de la Constitution croate. Selon elle, les procédures administratives présentent intrinsèquement le risque d'être biaisées en faveur de l'autorité publique, et ce risque doit être atténué en tenant soigneusement compte de tous les aspects de l'affaire en cause et en donnant à toutes les parties les mêmes possibilités de démontrer les faits qu'elles jugent importants et de les étayer par des éléments de preuve. Cette nécessité est renforcée par le fait que le recours administratif est le seul moyen disponible pour contester une décision de l'autorité publique dans une procédure administrative. Indépendamment de cette décision, les juridictions administratives rejettent, en règle générale, tous les éléments de preuve avancés par des ONG environnementales à l'appui des faits.

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

La législation croate (loi sur les tribunaux, loi sur la procédure juridictionnelle civile) et la Constitution mentionnent l'importance de rendre le jugement dans un délai raisonnable, mais il n'existe aucune pratique claire permettant de savoir ce qui est considéré comme «raisonnable». Toutefois, il importe de noter que la Cour constitutionnelle n'est pas disposée à reconnaître une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable si la partie n'a pas

fait usage des instruments juridiques mis à sa disposition par la loi sur les tribunaux pour protéger ce droit[13]. Ces instruments sont la demande de protection du droit à un procès dans un délai raisonnable et la demande de paiement d'une indemnité adéquate pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable [article 64, paragraphe 1, points 1) et 2), de la loi sur les tribunaux].

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?

Aucune mesure «traditionnelle» de redressement par voie d'injonction n'est disponible dans un tel cas de figure; toutefois, dans l'attente du jugement définitif, la Cour constitutionnelle peut suspendre provisoirement l'application de l'acte en cause.

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?

L'accès à la Cour constitutionnelle est gratuit: aucun droit n'est prévu. Toutefois, lorsqu'une personne physique engage un avocat (ce qui n'est pas obligatoire), elle doit prendre en charge ses honoraires. Il n'y a pas de tierce partie dans ce genre de procédure et le principe selon lequel la partie qui succombe est condamnée aux dépens ne s'applique pas ici.

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[14]

Le plan de gestion des déchets de la Croatie fait partie des plans dont l'élaboration était exigée par la législation environnementale de l'UE. Le plan de gestion des déchets de la Croatie pour 2017-2022 a été adopté par le gouvernement sous la forme d'une décision (odluka), qui est un acte législatif au même titre qu'un règlement du gouvernement. Ce plan a été adopté par le gouvernement au titre de l'article 173 de la loi sur la gestion durable des déchets (JO 94/13).

Un autre exemple est le plan de gestion de district hydrographique de la Croatie pour 2016-2021. Ce plan a également été adopté par le gouvernement sous la forme d'une décision (odluka), qui est un acte législatif au même titre qu'un règlement. Ce plan a été adopté par le gouvernement au titre de l'article 36 de la loi relative à l'eau (JO 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 et 14/14).

Le plan de la République de Croatie pour la protection de l'air, la couche d'ozone et l'atténuation du changement climatique a également été adopté sous la forme d'une décision gouvernementale (odluka): il s'agit donc également d'un acte législatif. Ce plan a été adopté au titre de la loi sur la protection de l'air (JO 127/19).

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 la procédure d'adoption ou 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?

En Croatie, la Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, sur la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois ainsi que sur la conformité des lois avec les traités internationaux. Il existe trois moyens d'ouvrir une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité devant la Cour constitutionnelle: à la demande des institutions autorisées, sur décision de la Cour constitutionnelle adoptée sur proposition d'une personne physique ou morale, et à l'initiative de la Cour constitutionnelle elle-même. Les personnes autorisées à demander l'ouverture d'une procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité sont: un cinquième des députés du Parlement croate, un organe de travail du Parlement croate, le

président de la République de Croatie, le gouvernement (pour le droit dérivé, mais pas pour les lois), la Cour suprême ou une autre juridiction (si la question de la constitutionnalité et de la légalité d'un acte se pose dans une procédure juridictionnelle), le médiateur et les organismes représentant le gouvernement local et régional (pour les questions ayant trait à la structure, à la compétence et au financement des autorités locales). La Cour constitutionnelle doit statuer sur cette demande dans le cadre d'une procédure urgente et dans un délai de 30 jours.

Toute personne, physique ou morale (et donc également une ONG), peut saisir la Cour constitutionnelle d'une proposition d'ouverture de la procédure de contrôle de la conformité des lois avec la Constitution et de la conformité d'autres règlements avec la Constitution et les lois. La Cour constitutionnelle décide, lors d'une audience, d'accepter ou non la proposition et d'ouvrir la procédure, auquel cas celle-ci doit débiter au plus tard dans l'année suivant la date d'introduction de la proposition.

Lorsqu'une loi est déclarée anticonstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, elle est abrogée. Lorsque d'autres règlements (droit dérivé)[15] sont jugés anticonstitutionnels ou illégaux, ils sont abrogés ou annulés (et cessent d'être applicables à compter de la date de promulgation de la décision). La différence entre une abrogation et une annulation est que lorsqu'un règlement est annulé, la vie juridique reprend comme s'il n'avait jamais été en vigueur, et toutes les conséquences juridiques qui se sont produites entre la date de son entrée en vigueur et la date de son annulation sont également annulées. En revanche, si le règlement est abrogé, le moment pertinent est la date de la décision de la Cour constitutionnelle. Toutes les conséquences juridiques qui se sont produites avant cette date demeurent applicables, mais le règlement est, à partir de ce jour, dépourvu de tout effet juridique. L'abrogation d'une loi ou d'un règlement a pour conséquence juridique que toute personne ayant obtenu le contrôle de la constitutionnalité/légalité de la loi ou du règlement abrogé et dont les droits ont été violés par une décision fondée sur le règlement ou la loi abrogée est en droit de demander la modification de cette décision à l'autorité compétente. Pour que toutes les autres personnes disposent de ce droit, il faut que le règlement ait été annulé. La proposition peut être introduite dans les six mois à compter du moment où la Cour constitutionnelle annonce sa décision.

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?

Il n'est pas possible d'introduire un recours administratif contre un acte législatif.

La seule voie de recours est un recours devant la Cour constitutionnelle, qui couvre alors à la fois la légalité quant à la procédure et au fond et la constitutionnalité.

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?

De manière générale, il est obligatoire d'avoir épuisé toutes les voies de recours juridictionnel avant de saisir la Cour constitutionnelle. Toutefois, puisque, dans le cas de figure qui nous occupe, il n'existe aucune autre voie de recours juridictionnel contre un acte législatif, la Cour constitutionnelle peut être saisie sans qu'il y ait eu la moindre procédure préalable.

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 existe une possibilité de transmettre des observations sur les projets d'actes législatifs pendant le processus de consultation publique; toutefois, les personnes physiques ou les ONG ne sont pas obligées d'en avoir fait usage pour saisir le juge une fois la législation adoptée.

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?

Aucune mesure «traditionnelle» de redressement par voie d'injonction n'est disponible dans un tel cas de figure; toutefois, dans l'attente du jugement définitif, la Cour constitutionnelle peut suspendre provisoirement l'application de l'acte en cause.

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?

L'accès à la Cour constitutionnelle est gratuit: aucun droit n'est prévu. Toutefois, lorsqu'une personne physique engage un avocat (ce qui n'est pas obligatoire), elle doit prendre en charge ses honoraires. Il n'y a pas de tierce partie dans ce genre de procédure et le principe selon lequel la partie qui succombe est condamnée aux dépens ne s'applique pas ici.

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[16]?

Nous n'avons pas connaissance d'une procédure spécifique, en droit national, permettant de saisir directement le juge national contre un acte législatif adopté par une institution ou un organe de l'UE.

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

[2] Article 6 de la loi sur le contentieux administratif.

[3] Dr.sc. Šarin D., p. 736 et 737, «Aspekti prava na pravično suđenje».

[4] 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.

[5] Voir conclusions 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.

[6] 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.

[7] Étude sur l'application de l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la convention d'Aarhus dans 10 des États membres de l'Union européenne et en Croatie – 2^e partie: rapport sur la Croatie

[8] Le terme «autre règlement», tiré de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, est utilisé pour établir une distinction avec la loi (qui est également un type de règlement) au regard des différents effets juridiques de l'ouverture d'un contrôle de la constitutionnalité et de la légalité.

[9] Le terme «autre règlement», tiré de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, est utilisé pour établir une distinction avec la loi (qui est également un type de règlement) au regard des différents effets juridiques de l'ouverture d'un contrôle de la constitutionnalité et de la légalité.

[10] Dans un recours sui generis, le juge contrôle la légalité d'un acte de portée générale ou la légalité objective d'actes de portée générale qui ne sont pas des lois ou des règlements au sens de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

[11] Article 6 de la loi sur le contentieux administratif.

[12] Dr.sc. Šarin D., p. 736 et 737, «Aspekti prava na pravično suđenje».

[13] Décision n° U-III-A-591/2017 de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie du 7 mai 2019.

[14] 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*, EU:C:2017:774, par exemple, constitue un tel acte.

[15] Le terme «autre règlement», tiré de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, est utilisé pour établir une distinction avec la loi (qui est également un type de règlement) au regard des différents effets juridiques de l'ouverture d'un contrôle de la constitutionnalité et de la légalité.

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

■ Dernière mise à jour: 28/07/2021

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.