

L'accès à la justice en matière de législation environnementale

Rapport sur la France

Françoise Nési

Premier vice-président adjoint TGI VERSAILLES

Secrétaire générale du Forum des Juges de l'Union Européenne pour l'Environnement

Professeur associé membre de CEDAG PRUDDENS (pôle de recherches universitaires sur le développement durable, l'entreprise et la société) université PARIS DESCARTES

I- Le point sur l'état actuel de l'accès à la justice en matière environnementale :

Seront abordés dans cette partie, directement ou indirectement, les questions exemple 1 à 4 du questionnaire, étant précisé que je suis juge civil et non juge administratif .

De façon générale, la tendance est à l'élargissement de l'accès au juge, du fait de l'intégration des principes d'information et de participation du public dans la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle, de la modification ou de l'adoption de nouveaux textes dans la suite du Grenelle de l'environnement et de la mise en place d'une « démocratie environnementale », et de l'évolution de la jurisprudence tant administrative que judiciaire.

Toutefois les articles 9.3 et 9.4 de la Convention d'Aarhus, s'ils prônent des procédures offrant des recours suffisants et effectifs, objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif, se réfèrent également aux critères éventuels prévus par le droit interne, de sorte que l'on retrouve dans la jurisprudence des conditions classiques en droit interne notamment en matière de recevabilité de l'action (intérêt à agir).

Il faut également souligner que si le droit à l'information et le droit de participation sont consacrés en droit interne, il n'en va pas de même du troisième pilier (accès à la justice) qui n'est énoncé ni dans la Charte de l'environnement, ni dans l'article L.110-1 du code de l'environnement qui reprend les principes généraux applicables en la matière.

A- Le renforcement de l'accès à la justice par l'intégration des principes d'information et de participation du public dans la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle :

En France l'article 7 de la Charte de l'environnement annexée à la Constitution énonce le principe selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et*

limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Il revient donc à la loi de définir les conditions et les limites de ces droits eux-mêmes, le pouvoir réglementaire ne pouvant que prendre les mesures d'application de ces conditions et limites fixées par le législateur. Il en résulte donc une extension du pouvoir législatif en matière environnementale.

L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs :

Conseil d'Etat 3 octobre 2008 requête n°297931 com mune d'Annecy :

Dans cette espèce la commune d'Annecy, riveraine d'un grand lac de montagne se trouvait régie à la fois par la loi montagne et la loi littoral qui couvre tout le territoire des communes riveraines non seulement de la mer mais de tout plan d'eau d'une surface supérieure à 1000 ha. Les dispositions de la loi littoral sont plus protectrices que celles de la loi montagne qui est plus souple notamment en ce qui concerne l'autorisation de constructions nouvelles mais un article du code de l'urbanisme (L.145-1) permet pour chaque lac de délimiter par décret un périmètre sur lequel s'applique exclusivement la loi littoral.

Pour l'application de ce texte un décret relatif aux lacs de montagne prévoyait de préciser la procédure d'élaboration des décisions de délimitation de ce périmètre.

La commune d'Annecy, soucieuse de préserver l'application de la loi littoral sur la totalité de son périmètre a demandé l'annulation du décret au motif qu'il était contraire au principe de participation du public en matière d'environnement, c'est-à-dire à l'article 7 de la Charte.

Le Conseil d'Etat a relevé que le texte du code de l'urbanisme justifiant la prise du décret n'avait pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des périmètres concernés, qu'aucun autre texte en vigueur à l'époque n'apportait davantage de précisions, de sorte que le décret attaqué, qui lui prévoyait, outre la mise en œuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité concourant de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation du public, avait été pris par une autorité incompétente.

La commune d'Annecy a donc obtenu l'annulation du décret attaqué.

Le principe affirmé en droit français est le suivant : depuis la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 annexant la Charte de l'environnement à la Constitution, une disposition réglementaire ne peut intervenir, en matière d'information et de participation du public en matière environnementale, que pour l'application de dispositions législatives antérieures ou postérieures dans ce domaine, sous réserve qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte.

Par la suite, l'article **L.110-1 du code de l'environnement** (qui reprend le droit du public à l'information et à la participation au processus de décision) a été modifié par la **loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012** pour tenir compte à la fois de la jurisprudence administrative et constitutionnelle intervenue sur l'article 7 de la Charte, de la Convention d'Aarhus et de la directive n°2003/4/CE pour faire du droit à l'information un principe autonome (article L.110-1 4°) distinct du principe de participation (L.110-1 5°).

Un autre exemple de censure d'un texte de loi ne respectant les principes d'information et de participation du public est donné par une **question prioritaire de constitutionnalité** transmise au Conseil Constitutionnel d'une part par une association de protection de l'environnement et d'autre part par un syndicat d'exploitants agricoles : **Cons. const., 27 juill. 2012, déc. n°2012-269 QPC, Union départementale pour la sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et a. – Cons. const., 27 juill. 2012, déc. n°2012-270 QPC, Féd. dptale des synd. d'exploitants agricoles du Finistère.**

L'Union départementale pour la Sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement avait saisi le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative au 4° de l' [article L. 411-2 du Code de l'environnement](#) qui renvoie à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles des décisions individuelles peuvent être prises pour déroger à des interdictions de porter atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées.

Parallèlement, le Conseil d'État était saisi par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère d'une QPC relative à l'[article L. 211-3, II, 5° du Code de l'environnement](#) qui permet à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potables ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'action.

Selon les requérants, aucune participation du public préalable à l'édition des mesures autorisant la destruction des espèces protégées n'est imposée (1re affaire) et les conditions dans lesquelles pourra s'exercer le droit de participation du public lors de la délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation de captages d'eau potable ne sont pas déterminées (2nde affaire). Dès lors, les dispositions du Code de l'environnement, relatives à des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ne prévoient pas que les décisions réglementaires ou individuelles prises sur leur fondement soient élaborées dans des conditions conformes à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cet article prévoit en effet que toute personne a le droit, dans les conditions et limites fixées par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Le Conseil constitutionnel censure ces dispositions, les jugeant non conformes à l'obligation de participation du public, telle que prévue par la Charte de l'environnement. La déclaration immédiate d'inconstitutionnalité pouvant avoir des conséquences manifestement excessives pour d'autres procédures sans satisfaire aux exigences du principe de participation du public, elle est reportée au 1er septembre 2013 (1re affaire) et au 1er janvier 2013 (2nde affaire).

Il existe désormais une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel afin de garantir le respect de l'article 7 de la Charte et par là-même de la Convention d'Aarhus. D'autres articles du code de l'environnement ont ainsi été censurés (

art. L. 511-2, al. 2 ; art. L. 512-7, III ; L. 512-5 dernière phrase)

La conséquence est positive pour le renforcement de ces principes puisque le ministre de l'Écologie a demandé l'élaboration sans délai de dispositions législatives assurant la mise en conformité de l'ensemble du Code de l'environnement avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Mais le fait que la Charte de l'environnement soit invocable devant le juge administratif à l'appui de recours formés contre des actes réglementaires ne donne pas pour autant un intérêt à agir à toute personne qui souhaite contester la légalité d'une décision prise dans le domaine de l'environnement :

TA d'Amiens référés 8 déc.2005 Nowacki : *une municipalité avait décidé de mettre en vente des terrains classés en « espaces boisés » dans le périmètre du parc naturel régional. Deux personnes privées ont saisi le juge des référés administratif pour obtenir la suspension de cette décision en se fondant sur les articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement consacrant respectivement le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et le devoir pour toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, et invoquaient pour justifier la saisine du juge des référés l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision et l'urgence de la situation.*

Le juge des référés a jugé la demande irrecevable au motif que « si toute personne peut se prévaloir du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé qui lui est conféré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, c'est à la condition qu'elle apporte devant le juge les éléments de nature à faire regarder la décision attaquée comme portant atteinte à sa situation personnelle créée par ce droit »

Il en va de même pour former recours pour un excès de pouvoir contre une décision administrative en invoquant l'article 2 de la Charte : le demandeur devra justifier d'un intérêt personnel lui donnant qualité à agir contre cette décision : **CE 3 août 2011 req n°030566**

La Charte de l'environnement (et notamment son article 2) ne confère pas à toute personne qui l'invoque un intérêt pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de toute décision administrative qu'elle entend contester : il faut justifier d'un intérêt à agir. Ont été ainsi déclarées irrecevables à agir contre des décrets des personnes qui ne justifiaient pas être riveraines des voies inscrites sur la liste des routes à grande circulation par les décrets attaqués : **CE 3 août 2011 req n°330566**

On peut donc constater qu'il n'est pas possible en France à l'heure actuelle de fonder une « actio popularis » sur la Charte de l'environnement.

B- DE NOUVEAUX TEXTES RENFORCANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET L'ACCES AU JUGE :

l'article L.141-1 du code de l'environnement :

Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature , et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de

l'urbanisme, en ce qui concerne les associations agréées pour la protection de l'environnement, un nouveau décret est intervenu le 12 juillet 2011 qui oblige les associations à demander tous les cinq ans le renouvellement de leur agrément.

L'agrément est valable pour une durée limitée et dans un cadre déterminé en tenant compte du territoire sur lequel l'association exerce effectivement les activités ci-dessus énoncées et il peut être abrogé lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.

Désormais le champ géographique pour apprécier l'agrément n'est plus la circonscription administrative, qui posait des difficultés insurmontables pour l'administration elle-même dans la mesure où les associations exercent leur activité sur « un territoire écologique » et non pas administratif (massif boisé, bassin hydrographique, site protégé). Par exemple une association de défense du Marais poitevin intervient sur plusieurs départements relevant de régions différentes.

Dans le cadre de la loi sur la mise en œuvre du principe de participation du public (article 15) le législateur a imposé de tenir compte du territoire effectif de l'association.

La condition de l'exercice à titre principal d'activités en faveur de l'environnement est déterminant pour l'obtention d'un agrément.

L'octroi ou le refus d'agrément relève d'un contentieux de pleine juridiction

On peut signaler une décision du **TA de Bordeaux du 23 février 2006, confirmée**

par la CCA de Bordeaux du 7 février 2008 (association Tchernolay req n° 06BX0814) : *cette association, dont les statuts ne précisent pas le cadre territorial dans lequel elle entend mener ses activités, a sollicité l'agrément prévu à l'article L.141-1 en indiquant qu'il était demandé dans le cadre de la région Aquitaine. Son objet statutaire est « d'informer les citoyens et citoyennes et d'agir par tous les moyens légaux possibles, pour la protection de l'environnement,- en particulier sur les dangers et problèmes causés par l'industrie nucléaire- et le respect des procédures applicables en la matière ».*

L'agrément lui a été refusé par le Préfet au motif que si elle avait son siège social en Aquitaine, elle ne justifiait pas d'une organisation réelle dans l'ensemble des départements composant la région Aquitaine, ni mener d'importantes activités dans l'ensemble de ces départements . La juridiction administrative précise que la circonstance que la centrale nucléaire de Blaye en Gironde soit susceptible, en cas d'accident majeur, d'être à l'origine de conséquences dommageables pour l'ensemble de la région demeure sans incidence sur l'étendue des activités effectivement menées.

L'article L.142-1 du code de l'environnement ouvre aux associations agréées pour la protection de la nature et l'environnement la possibilité d'agir en justice pour tout grief se rapportant à celle-ci. Il faut toutefois que la décision administrative critiquée ait un rapport direct avec l'objet social de l'association et ses activités statutaires et produise des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément, et que la décision critiquée soit intervenue postérieurement à son agrément.

L'article L.142-2 du même code permet à ces associations agréées d'agir comme parties civiles pour les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, ainsi qu'aux textes pris pour leur application.

Ces associations peuvent également agir au civil, notamment en référé, pour faire cesser le trouble manifestement illicite qui découle de l'infraction. Par exemple, une action engagée par Greenpeace devant le juge pénal pour des délits de pollution (rejet en provenance d'une installation nucléaire) permet également à cette ONG de demander au juge des référés de faire cesser le risque de contamination provenant de ces rejets non conformes aux autorisations légales.

Par ailleurs l'évolution de la jurisprudence fait qu'une association, même non agréée, peut agir en réparation de l'atteinte aux intérêts collectifs qu'elle a pour mission de défendre dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social.

Par ailleurs la jurisprudence considère que l'association agréée est recevable à agir même si l'exploitant s'est conformé aux prescriptions de l'administration et que l'infraction a cessé : le seul fait pour l'exploitant de ne pas avoir respecté les lois ou règles de fonctionnement de l'exploitation et de s'être ainsi mis en infraction a porté atteinte aux intérêts que l'association avait pour mission de défendre et lui a de ce fait causé un préjudice. Il s'agit de mettre en lumière le rôle particulier confié aux associations agréées dans la protection de l'environnement (auxiliaires en quelque sorte du procureur) et de renforcer leur action préventive et dissuasive.

L'article L.142-4 du code de l'environnement donne les mêmes prérogatives (agir comme parties civiles devant la juridiction pénale ou porter l'action civile dérivant d'une infraction aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection de la nature et de l'environnement devant les juridictions civiles) aux collectivités territoriales (communes, départements, régions) pour ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel elles exercent leur compétence. C'est ainsi par exemple que les communes, les départements et les régions touchés par la marée noire résultant du naufrage de l'Erika se sont portées partie civile devant la juridiction pénale.

Une loi du 12 juillet 2010 a fixé les critères de représentativité des associations pouvant prendre part au débat sur l'environnement (conséquence du Grenelle de l'environnement) et a été suivie d'un décret n°2011-832 du 12 juillet 2011 : ce sont les articles **L.141-3 et R.141-21 du code de l'environnement**). Il s'agit cette fois de régler le problème né d'une approche « arithmétique » de la représentativité tenant au nombre d'adhérents.

Il résulte de l'article L.141-3 que peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques de développement et d'environnement durable :

- les associations oeuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ;

- les associations regroupant les usagers de la nature et les associations et organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ;
- les associations oeuvrant pour l'éducation à l'environnement ;
- les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement et l'éducation à l'environnement ;
- les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement ;

Elles doivent respecter des critères cumulatifs définis en Conseil d'Etat relatifs à :

- leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considéré ;
- à leur expérience ;
- à leur règles de gouvernance et de transparence financière.

Pour ce qui est des associations, elles doivent être agréées au titre de l'article L.141-1.

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège social en France et ne disposant pas de ressources suffisant`

Un décret du 29 décembre 2011 ouvre un recours au pétitionnaire contre la décision soumettant son projet à une étude d'impact , lequel doit être précédé d'un recours administratif préalable devant l'autorité compétente (**article R.122-3 du code de l'environnement**) . Par la généralité de sa rédaction ce texte peut aussi permettre aux associations de faire un recours contre une décision exemptant un projet d'une étude d'impact préalable.

Ce décret permet ainsi une intervention possible de la justice dans le processus d'évaluation environnementale, avant la prise de décision, ce qui est en conformité avec l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus. Cette faculté concerne toutes les évaluations environnementales (environnement et urbanisme).

C- LA JURISPRUDENCE ET L'ELARGISSEMENT DE L'ACCES AU JUGE

Le plus souvent la Convention d'Aarhus est visée (dans ses trois piliers) mais aussi d'autres textes (directives, ou loi interne) qui reprennent les exigences de la Convention d'Aarhus. C'est alors par le biais d'un contrôle de l'acte par rapport aux dispositions nationales (procédurales, ou de fond) conformes au droit dérivé et à la Convention que le juge contrôle que « *les membres du public se sont vus offrir des recours suffisants et effectifs* ».

D'une manière générale on constate une acceptation plus large de l'intérêt à agir (mais qui reste quand même l'élément déterminant pour accéder au juge) ainsi qu'un développement du contrôle du respect des principes d'information et de

participation avec des sanctions efficaces et un développement des procédures d'urgence.

a) l'élargissement de l'intérêt à agir :

Pour les associations la Cour de cassation juge désormais qu'à partir du moment où l'acte illicite porte atteinte à l'objet social de l'association, celle-ci est recevable à agir, même si elle n'est pas agréée pour la défense de l'environnement. En revanche s'il n'y a pas d'atteinte à l'objet social, le groupement n'a pas d'intérêt à agir : pour cela les juges comparent l'objet de l'acte attaqué (pour illégalité par exemple) avec l'objet social de l'association.

En ce qui concerne les associations agréées pour la protection de l'environnement le champ géographique pour apprécier l'agrément n'est plus la circonscription administrative, qui posait des difficultés insurmontables pour l'administration elle-même dans la mesure où les associations exercent leur activité sur « un territoire écologique » et non pas administratif (massif boisé, bassin hydrographique, site protégé). Par exemple une association de défense du Marais poitevin intervient sur plusieurs départements relevant de régions différentes.

Dans le cadre de la loi sur la mise en œuvre du principe de participation du public (article 15) le législateur a imposé de tenir compte du territoire effectif de l'association.

La condition de l'exercice à titre principal d'activités en faveur de l'environnement est déterminant pour l'obtention d'un agrément et l'octroi ou le refus d'agrément relève d'un contentieux de pleine juridiction

On peut signaler une décision du **TA de Bordeaux du 23 février 2006, confirmée par la CCA de Bordeaux du 7 février 2008 (association Tchernoblaye req n° 06BX0814)** : *cette association, dont les statuts ne précisent pas le cadre territorial dans lequel elle entend mener ses activités, a sollicité l'agrément prévu à l'article L.141-1 en indiquant qu'il était demandé dans le cadre de la région Aquitaine. Son objet statutaire est « d'informer les citoyens et citoyennes et d'agir par tous les moyens légaux possibles, pour la protection de l'environnement,- en particulier sur les dangers et problèmes causés par l'industrie nucléaire- et le respect des procédures applicables en la matière ».*

L'agrément lui a été refusé par le Préfet au motif que si elle avait son siège social en Aquitaine, elle ne justifiait pas d'une organisation réelle dans l'ensemble des départements composant la région Aquitaine, ni mener d'importantes activités dans l'ensemble de ces départements . La juridiction administrative précise que la circonstance que la centrale nucléaire de Blaye en Gironde soit susceptible, en cas d'accident majeur, d'être à l'origine de conséquences dommageables pour l'ensemble de la région demeure sans incidence sur l'étendue des activités effectivement menées.

Mais on peut souligner que le juge, administratif comme judiciaire, notamment pour les associations non agréées, adopte une conception relativement extensive de l'intérêt à agir , ce qui va dans le sens d'un accès plus large et plus facile au juge.

L'action est ouverte aux associations agréées, mais aussi à celles qui sont atteintes dans leur objet social.

Par exemple, en matière **d'installations classées**: Sur le fondement de l'article L. 142-2 du Code de l'environnement, la troisième chambre civile de la Cour de cassation déclare recevable l'action en réparation de deux **associations** suite aux infractions à la législation sur les installations classées commises par une société. La première association avait pour objet statutaire de "protéger, conserver les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, les sols, les sites, les paysages, le cadre de vie dans une perspective de développement durable, de lutter contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, d'agir pour la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine de l'environnement". La seconde association avait pour objet statutaire de "participer à la lutte contre la pollution des eaux et des rivières et de protéger les écosystèmes aquatiques". Ces **associations** établissaient l'existence d'une faute et l'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection de l'eau, de la nature ou de l'**environnement** leur avait causé un préjudice moral indirect et porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elles avaient pour objet de défendre

b)- le développement du contrôle juridictionnel des procédures d'information et de participation du public :

Les études d'impact ou les évaluations d'incidence ouvrent droit à des recours juridictionnels qui peuvent être exercés par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt à agir. Les possibilités d'action seront différentes selon qu'il y a absence ou insuffisance des études garantissant l'information du public et/ ou sa participation à la prise de décision.

Il est important de préciser qu'en droit français, les autorisations administratives sont toujours données sous réserve des droits des tiers.

Donc, une décision administrative pourra être contestée non seulement par celui qui en fait l'objet, par des associations agréées ou dont l'objet social est en rapport avec la décision contestée, mais également par tout tiers qui justifiera d'un intérêt à agir dans la mesure où le projet autorisé est susceptible de porter atteinte à ses droits. En dehors même des recours administratifs et des conditions de leur exercice (délai, obligation d'un recours gracieux préalable etc...) la situation pourra être examinée, dans les conditions du droit commun , à travers l'action d'un tiers fondée notamment sur la théorie du trouble anormal de voisinage, qui ne nécessite pas la preuve d'une faute, mais seulement la preuve du caractère excessif du trouble causé par le projet contesté. Le juge ne pourra pas mettre fin à l'exploitation car celle-ci a été autorisée par l'autorité administrative (principe de la séparation des pouvoirs) mais il pourra ordonner des mesures de nature à faire cesser le trouble du voisin, et aussi suspendre l'activité jusqu'à la mise en place de ces mesures.

la sanction de l'insuffisance de l'étude d'impact ou de l'évaluation d'incidence :

Les omissions qui affectent le contenu de l'**étude d'impact** jointe au dossier de demande de mise en service d'une installation classée sont constitutives d'un vice de procédure substantiel. Dès lors que l'étude est entachée d'une **insuffisance notable de nature à avoir nui à la bonne information du public** ainsi qu'à l'exercice par l'administration de son pouvoir d'appréciation, l'acte administratif doit être annulé. Il en a été jugé ainsi pour un permis de construire concernant des

éoliennes dès lors que l'étude d'impact n'avait pas pris en compte l'incidence esthétique alors qu'il existait plusieurs monuments historiques implantés dans un rayon de trois à six kilomètres autour de la zone de construction.

l'étude d'impact doit être complète dès la réalisation de l'enquête publique , la réalisation d'études complémentaires étant insusceptible de combler d'éventuelles insuffisances à ce stade : c'est la garantie que le public pourra effectivement participer en pleine connaissance e cause à la prise de la décision (exigence posée par la Convention d'Aarhus, par la Charte de l'environnement et rappelée dans des décisions récentes par le Conseil Constitutionnel).

Il faut également indiquer que l'Etat peut voir sa responsabilité engagée pour avoir délivré une autorisation malgré l'insuffisance de l'évaluation des incidences et l'administration engage sa responsabilité pour faute en accordant une autorisation sur la base d'études d'impact insuffisantes.

c) le développement des procédures d'urgence :

il existe, en droit administratif, des procédures qui peuvent permettre la suspension de la décision attaquée au fond, et qui peuvent également permettre de délivrer des injonctions.

a) les principales procédures d'urgence :

- **Le référé-liberté** est régi par l'article L. 521-2 du Code de justice administrative qui dispose :

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

Le juge administratif a ainsi consacré récemment un nouveau droit fondamental, le droit à un environnement sain :

TA Châlons-en-Champagne, 29 avr. 2005, n°0500828, n°0500829 et n°0500830, Conservatoire patrimoine naturel, Ligue protection oiseaux et Féd.

conservatoires espaces naturels c/ préfet Marne :

Considérant qu'en "adossant" à la Constitution une Charte de l'environnement qui proclame en son article 1er que "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en "liberté fondamentale" de valeur constitutionnelle. Le juge a considéré que la condition de l'urgence était remplie en considérant que le "déroulement d'une manifestation de type rave-party dénommée "Teknival" devant rassembler des milliers de participants du 28 avril au 1er mai 2005 sur le site d'un ancien aérodrome militaire (...) est susceptible de porter aux intérêts qu'elles [les associations requérantes] défendent en raison de la qualité particulière de ce milieu". Par ailleurs, le juge des référés a également retenu en l'espèce l'exigence d'une atteinte grave :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté que le site de l'aérodrome de Marigny est d'une très haute valeur environnementale comprenant de nombreuses espèces d'intérêt communautaire ; qu'il appartient à une zone d'intérêt

écologique faunistique et floristique type I dite des pelouses et pinèdes de l'aérodrome de Marigny et de la ferme de Varsovie, et désigné par la directive 79-409 comme une zone d'importance pour la conservation des oiseaux et promis à une intégration au réseau Natura 2000 ; que les précédentes éditions, notamment celle de 2003, ont permis de constater un profond traumatisme des espèces et notamment des oiseaux en pleine période de nidification ayant conduit les autorités concernées à ne plus y accepter l'organisation de telles manifestations ; que si le préfet fait état d'un engagement des organisateurs à respecter la qualité du site ainsi que de diverses précautions prises pour assurer la protection des secteurs plus sensibles, ces circonstances ne sont pas de nature à compenser les risques liés à la tenue de cette manifestation ; que par suite, en ne s'opposant pas à l'organisation de cette manifestation, le préfet de la Marne a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (...).

- Le référé suspension :

En ce qui concerne les projets de travaux , d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude d'impact ou les documents d'urbanisme, programmes ou autres décisions soumis à évaluation environnementale et faisant l'objet d'une enquête publique, l'article L.123-16 du code de l'environnement permet au juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, de faire droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer , en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Il pourra également faire droit à la demande de suspension **si l'enquête publique n'a pas eu lieu ou si il n'y a pas eu mise à disposition du public de l'évaluation d'incidence ou de l'étude d'impact.**

CE 6 février 2013 n°365256 : *plusieurs ONG ont demandé la suspension d'un décret autorisant Electricité de France à procéder aux opérations de démantèlement partiel d'une installation nucléaire de base. Le Conseil d'Etat au visa notamment de la convention d'Aarhus rejette la requête au motif qu'aucun des moyens soulevés par les requérants n'était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du décret incriminé.*

Cependant, même en l'état d'un doute sérieux sur la légalité de la décision, il pourra écarter la demande de suspension, à titre exceptionnel, lorsque la suspension porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité.

Il existe également des garanties procédurales d'ordre général, non spécifiques à l'environnement :

Il résulte des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable. Si la méconnaissance de cette obligation est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect. Il en résulte que, lorsque leur droit à un délai raisonnable de jugement a été méconnu, ils peuvent obtenir la réparation de l'ensemble des préjudices tant matériels que moraux, directs et certains, causés par ce fonctionnement défectueux du service de

la justice et se rapportant à la période excédant le délai raisonnable. Le caractère raisonnable du délai doit, pour une affaire, s'apprécier de manière globale – compte tenu notamment de l'exercice des voies de recours – et concrète en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure, de même que le comportement des parties tout au long de celle-ci, et aussi, dans la mesure où le juge a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des situations propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement. Lorsque la durée globale de jugement n'a pas dépassé le délai raisonnable, la responsabilité de l'État est néanmoins susceptible d'être engagée si la durée de l'une des instances a, par elle-même, revêtu une durée excessive. La durée globale de jugement, en vertu des principes rappelés ci-dessus, est à prendre en compte jusqu'à l'exécution complète de ce jugement .

LES PROPOSITIONS DE DIFFERENTS GROUPES DE TRAVAIL pouvant être rattachées à des difficultés pour mettre en place l'accès à la justice voulu par la Convention d'Aarhus :

Un groupe de travail (construction et urbanisme) a eu pour objet de présenter des mesures concrètes pour sécuriser les opérations de construction et de lutter contre les recours abusifs en ce domaine et en matière d'urbanisme , tout en préservant l'accès au juge et la participation du public.

Le groupe de travail relève que l'urbanisme n'entre pas en tant que tel dans le champ du droit de l'Union, mais que cependant la législation communautaire sur l'environnement, notamment celle qui concerne les évaluations des incidences des projets publics ou privés et celle relative à la participation du public peuvent parfaitement, dans certains cas, concerner les plans comme les autorisations d'urbanisme.

Il rappelle que la CJUE considère que les Etats membres peuvent choisir , ainsi que le permet la directive 2003/35 qui applique dans le droit de l'Union la convention d'Aarhus, d'exiger, pour pouvoir agir en justice, soit « un intérêt suffisant », soit « une atteinte à un droit , lorsque le droit procédural d'un Etat membre impose une telle condition », et qu'il est même possible, dans ce dernier cas, que l'Etat, dans certaines limites, détermine les droits dont la violation peut être invoquée. En particulier les modalités procédurales ne doivent pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'Union. Pour tout ce qui rentre dans le champ d'application de la directive, les Etats doivent assurer un « large accès à la justice ». C'est après le rappel de ces principes , et en précisant qu'il faut mettre à part les organisations de défense de l'environnement auxquelles le droit de l'Union confère un rôle particulier dans la ligne de la Convention d'Aarhus, que le groupe de travail considère qu'il est possible de poser des limites à la recevabilité de l'action des particuliers.

En revanche, le groupe rappelle que l'objet social des associations de défense de l'environnement étant tourné vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement, les règles de procédure nationales doivent leur permettre d'invoquer « les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation nationale en matière d'environnement ainsi que les règles du droit de l'Union de l'environnement d'effet direct ».

Le groupe de travail propose de permettre au juge saisi d'une action contre un

permis de construire de fixer une date au delà de laquelle les moyens nouveaux ne pourraient plus être invoqués, application en fait du principe de loyauté, de permettre au juge qui constate que le vice qui entache en totalité un permis peut être régularisé de surseoir à statuer et de donner un délai pour régularisation .

Il est également envisagé de prévoir une disposition qui permette de demander au juge saisi d'un recours pour excès de pouvoir de condamner l'auteur du recours à des dommages-intérêts lorsque celui-ci a été mis en œuvre dans des conditions qui excèderaient la défense des intérêts légitimes du requérant et lui causent un préjudice anormal.

Ceci est à mettre en regard avec le coût des procès (arrêt Edwards CJUE 11 avril 2013 C-260-11) qui selon la Convention d'Aarhus ne doit pas être prohibitif.

Le groupe de travail considère qu'il faut prendre en compte non seulement la situation de l'intéressé mais aussi les chances raisonnables de succès du recours, l'enjeu pour le requérant et pour l'environnement et également la complexité de l'affaire. Il estime que la mauvaise foi ou l'exagération peuvent être prises en compte tant pour ce qui est de l'action initiale que pour l'usage qui peut apparaître abusif des voies de recours.

Est également abordée la possibilité, pour accélérer le jugement dans des litiges présentant une importance particulière, d'attribuer certains litiges directement aux cours administratives d'appel (par exemple pour des opérations portant sur plus de 1.500 m2 de logements). Le but de ces propositions est d'accélérer le traitement des recours en matière d'urbanisme et de lutter contre les recours abusifs, tout en assurant le respect des exigences de la convention d'Aarhus en matière d'accès à la justice.

Un travail de recherche similaire a été fait récemment dans le cadre d'un groupe de travail (procès civil ou décision pénale statuant sur intérêts civils) ayant pour objet de « réparer le préjudice écologique » en tant que tel, c'est-dire indépendamment de toute atteinte aux intérêts de personnes physiques ou morales causée par un sinistre environnemental.

Cela a été l'occasion de s'interroger notamment sur l'accès à la justice : qui peut prétendre à faire réparer la nature en tant que telle ? qui est légitime à porter l'action et à recevoir les fonds nécessaires à cet effet ?

Cela a permis de recenser à nouveau les principales difficultés d'accès au juge en matière d'environnement.

On a vu que même en élargissant les demandeurs à l'action, le point essentiel en droit français reste l'intérêt à agir.

Or un dommage écologique peut avoir un champ géographique très variable (pouvant aller jusqu'à l'universalité de la population d'un Etat ou la totalité d'un territoire), de sorte qu'il paraît difficile d'ouvrir l'action en responsabilité à toute personne (même si les articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement légitimerait une telle conception) , au risque d'un éparpillement des actions , et du risque pour un plaideur plus habile ou mieux armé de se voir opposer l'autorité de chose jugée d'une décision déjà rendue (par exemple de rejet de la demande) par un plaideur éventuellement « manipulé » par le pollueur.

L'action de groupe peut apparaître comme de nature à pallier ces risques d'une dispersion contre productive ; il a également été envisagé que la loi désigne des titulaires de la défense de cet intérêt collectif en raison de leur compétence et également de manière à assurer la représentativité de la société civile pour la défense du patrimoine commun de la nation : au premier chef, le ministère public,

mais aussi à des personnes mobilisant une capacité d'expertise et des moyens techniques suffisants : conservatoires du littoral, parcs nationaux , office national des forêts et de la faune sauvage etc....) mais aussi bien sûr à toutes les associations largement entendues (agrées et non agrées ayant un objet social concerné par les atteintes causées), les fondations diverses, les collectivités territoriales.

Parmi les autres difficultés relevées , on soulignera le problème de la prescription : la prescription de droit commun en matière de responsabilité (5 ans) n'apparaît pas du tout adaptée à un dommage environnemental, les effets d'une pollution pouvant n'apparaître que très tardivement après le fait dommageable : la fin de non recevoir tirée de la prescription ferme définitivement l'accès au juge pour réparer le préjudice écologique.

Il apparaît qu'il est essentiel de fixer un point de départ du délai de prescription qui tienne compte de cette spécificité du dommage environnemental : retenir la possibilité d'agir à partir de la manifestation du dommage, et non du fait dommageable.

Autre difficulté : la longueur et le coût de l'expertise quasiment indispensable dans cette matière.

Il n'y a qu'en allant devant le juge pénal que la victime d'un dommage environnemental peut faire supporter l'avance des frais par l'Etat. Sinon elle doit engager les frais , ou attendre que son adversaire engage le procès pour qu'il en supporte l'avance. En général celui qui perd son procès doit supporter les frais d'expertise sauf décision spécialement motivée du juge.

Il existe également des difficultés quant au choix de l'expert (conflit d'intérêt) la qualité de l'expertise , il paraît nécessaire d'améliorer l'expertise environnementale d'une façon générale (formation, contrôle de la qualité des experts inscrits, utilisation de données déjà acquises en recourant notamment à des organismes scientifiques reconnus qui interviendraient comme experts).

En l'état actuel l'expertise est véritablement un problème majeur et un obstacle à l'efficacité d'une action en justice en matière environnementale car elle est coûteuse, lente et inefficace. C'est donc un élément dissuasif du moins du côté de la partie la moins fortunée , et notamment des associations (sauf grandes ONG agrées).

A été évoquée la possibilité de faire appel, pour le préfinancement, à un fonds de réparation environnementale, qui serait alimenté notamment par des dommages-intérêts punitifs à la charge des pollueurs. L'octroi d'une avance nécessiterait une évaluation des chances de succès de l'action par le fonds , ou par un comité scientifique créé auprès du fonds, ou par une haute autorité environnementale indépendante qui aurait une sorte de mission générale d'évaluation, de régulation y compris au niveau des actions en justice (en recevant par exemple les demandes des personnes physiques) et de vigilance en matière de réparation du dommage écologique.

L'amende civile apparaît comme un moyen à la fois de financer des procès coûteux mais dont le caractère sérieux aurait été vérifié au préalable par une autorité indépendante ou par une formation du tribunal (c'est le cas en matière d'aide juridictionnelle en droit commun) et de dissuader des plaideurs de mauvaise foi, les fonds ainsi recueillis servant pour financer les mesures d'instruction au cours du procès et également la réalisation de mesures de réparation en nature.

A noter que le « timbre » de 35 euros, c'est-à-dire la somme que doit payer la partie qui introduit l'action lorsque la représentation par avocat est obligatoire (c'est le cas

pour les affaires d'environnement compte tenu des montants en litige, sauf pour les procédures d'urgence comme le référé) va être supprimé. Peut-on dire que cela va dans le sens d'une aide à l'accès au juge, désormais gratuite, ou est en fait un obstacle dès lors que ces sommes servaient à financer l'aide juridictionnelle pour les parties les moins fortunées ??

En ce qui concerne les réponses aux questions 1 à 4 je n'ai pas de réponse utile aux débats à donner dans la mesure où il s'agit exclusivement de procédures administratives alors que je suis juge civil.

Au demeurant je ne vois pas qu'il y ait pour tous ces exemples des règles procédurales spécifiques en dehors de celles précisées ci-dessus et de leurs assouplissements notamment autour de la notion d'intérêt à agir. Sinon les recours possibles sont fonction de la nature de l'acte, et des délais pour agir prévus en droit commun pour attaquer un permis, ou une autorisation, étant rappelé que le droit français retient qu'une décision administrative est toujours donnée sous réserve des droits des tiers.

Sauf pour ce qui est des associations agréées, le demandeur à l'action devra justifier d'un intérêt à agir.

Précisions au regard de l'exemple n°1 sur la qualité de l'air.

Le projet de schéma est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional assistés par un comité de pilotage et un comité technique (*C. env., art. L. 222-1, al. 1 et R. 222-3*). Le projet est mis à la disposition du public pendant au moins un mois et soumis pour avis aux différentes parties prenantes (conseils généraux et municipaux, Conseil économique, social et environnemental régional, autorités organisatrices de transport, gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'énergie et d'électricité, ACNA, chambres consulaires...) (*C. env., art. R. 222-4*). Éventuellement modifié pour tenir compte de ces consultations, le projet est approuvé par le conseil régional puis arrêté par le préfet de région (*C. env., art. R. 222-5*).

En ce qui concerne des griefs ou des insuffisances qui seraient intervenus au cours de la procédure d'élaboration du plan, de sorte que celui-ci aurait été arrêté à l'issue d'une procédure ne permettant pas d'assurer l'information du public et sa participation à la prise de décision, il faut se reporter aux développements concernant l'étude d'impact, l'évaluation d'incidences, l'enquête publique et les procédures d'urgence.

L'acte approuvant un plan de protection de l'atmosphère a le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

CE, 26 mars 2008, n°300952, Assoc. Les amis de la terre Paris : Le Conseil d'État décide que le PPA « emporte une série d'effets contraignants quant à la surveillance et la maîtrise de la qualité de l'air dans le périmètre qu'il couvre, qui s'imposent aux autorités administratives compétentes pour mettre en oeuvre des mesures préventives et curatives en vue d'atteindre les objectifs qu'il fixe dans le respect d'un calendrier donné ». il a donc le caractère d'une décision faisant grief et est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Si le PPA n'est pas dépourvu de portée normative, il n'en reste pas moins un document essentiellement descriptif et prospectif fondé sur des études et des

hypothèses dont la technicité limite la portée du contrôle exercé par le juge administratif. En l'espèce, l'association requérante reprochait, en substance, au PPA d'Île-de-France de dresser un bilan inexact des sources de pollution ainsi que de leur évolution prévisible et de prévoir des mesures insuffisantes pour parvenir aux objectifs retenus. Elle alléguait aussi l'inobservation du principe, énoncé par l'[article L. 110-1 du Code de l'environnement](#), d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement à un coût économiquement acceptable. Au terme d'un contrôle portant sur l'erreur manifeste d'appréciation, ces moyens ont été écartés.