



Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement

IFR Actes de colloques
26

LGDJ

lextenso éditions

Sous la direction de

Julien BÉTAILLE



PRESSES DE L'UNIVERSITÉ TOULOUSE 1 CAPITOLE

PROPOS INTRODUCTIFS

LE PARADOXE DU DROIT D'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Julien BÉTAILLE

Maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole

On doit à *Walt Disney* d'avoir attiré l'attention sur le problème de l'accès à la justice en matière d'environnement. Que l'on soit rassuré, personne n'a manqué de dessin animé. Ce n'est pas dans l'univers de la fiction que cela s'est joué, mais sur le terrain de la vallée de *Mineral King* en Californie.

A la fin des années soixante, Disney projeta d'aménager une station de sport d'hiver dans cette vallée, non loin du *Sequoia National Park*. Le Sierra Club – célèbre association de protection de l'environnement américaine – organisa la protestation et déposa des recours en justice. Ces derniers furent rejetés, faute pour l'association de justifier d'un intérêt personnel¹.

¹ V. Ariane DEBOURDEAU, *Les grandes textes fondateurs de l'écologie*, coll. Champs classiques, Flammarion, 2013, p. 153.

University of Southern California

Learn the facts behind the controversy

Come to the 2nd Annual
**MINERAL KING
HIKE-IN**



Invitations to participate have been sent to —

- Congressmen
- Disney Corporation
- U.S. Forest Service

Take the Mineral King turn-off from Highway 198, just beyond Three Rivers. The drive takes about 1½ hours. Camping at Atwell Mill, Cold Springs, and Mineral King Valley. Accommodations at Three Rivers.

For more information, contact --

Lysel Asay, M.D.
2453 Mountain Avenue
Upland, California
(714) 982-0978

Brian Jones
1714 S. Beverly Glen
Los Angeles, California 90024
(213) 825-4665 days
277-4152 eves

Meet in Mineral King Valley on
SAT., AUGUST 16, 1969 10 A.M.

Sponsored by members of the MINERAL KING TASK FORCE, SIERRA CLUB

C'est alors dans le but d'influencer la décision de la Cour suprême américaine que Christopher Stone rédigea son célèbre article "*Should trees have standing ?*"²

² Christopher D. STONE, "Should trees have standing ? Towards legal rights for natural objects", 45 *South California Law Review* 450 (1972).

– *Les arbres peuvent-ils agir en justice ?*³. Cet auteur mettait alors en lumière la spécificité de l'accès à la justice "en matière d'environnement".

Cette spécificité tient à plusieurs éléments. D'abord, la Nature ne peut pas, par elle-même, défendre ses intérêts devant le juge comme peut le faire une personne juridique. Il est évident que les arbres ou les grenouilles ne parlent pas, n'écrivent pas, et, plus largement, sont incapables de communiquer avec les institutions judiciaires. Il faut ensuite ajouter que la protection de l'environnement constitue un intérêt collectif. Or, ce caractère collectif s'accommode mal des voies traditionnelles de recours dans lesquelles le caractère personnel de l'intérêt est souvent exigé. Enfin, comme le rappelle la Commission européenne dans l'exposé des motifs du projet de directive sur l'accès à la justice, "*il n'y a pas assez d'intérêts financiers privés pour inciter à l'application du droit de l'environnement*"⁴, contrairement à d'autres domaines.

Cette spécificité justifie de façon générale l'étude du droit d'accès à la justice en matière d'environnement. Elle justifie en particulier cette réflexion par rapport à une autre qui porterait sur l'accès à la justice "en général", cela d'autant plus qu'en France, ce sujet a finalement été peu étudié, alors que nos voisins européens s'y intéressent beaucoup.

S'il importe donc d'étudier l'accès à la justice "en matière d'environnement", ce sujet nécessite néanmoins un effort théorique. Il s'agit de le replacer dans un contexte plus général afin, justement, de mieux comprendre sa spécificité. Pour cela, il faudra s'interroger sur la fonction de l'accès à la justice sur un plan théorique : s'agit-il seulement de régler un litige ou plus largement d'assurer l'effectivité des normes juridiques ? Il importe également d'envisager le rattachement de l'accès à la justice à la catégorie des droits de l'Homme avant de revenir sur sa spécificité environnementale.

De quelle manière cette spécificité a-t-elle été traitée par le droit positif ? Pour le comprendre, il faut revenir un instant à Christopher Stone. Ce dernier proposait de confier à la Nature la possibilité d'agir en justice, cela par l'intermédiaire de tuteurs légaux, ce qui revenait à lui conférer la qualité de sujet de droit. Loin de la dimension philosophique qu'on lui a donnée par la suite, la proposition de Stone visait simplement à étendre à la Nature une "technique juridique" déjà largement éprouvée.

³ Des extraits de cet article sont disponibles en français dans l'ouvrage *Les grandes textes fondateurs de l'écologie* publié chez Flammarion (coll. Champs classiques, dir. Ariane Debourdeau).

⁴ Exposé des motifs de la proposition de directive du 24 octobre 2003 relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM/2003/0624 final), p. 2.

Ce n'est pourtant pas cette voie qui a ensuite été suivie par le droit positif. Plutôt que de reconnaître à la Nature la qualité de sujet de droit et ainsi la possibilité de se défendre en justice⁵, le droit positif s'est orienté vers la reconnaissance d'un droit de l'Homme d'accéder à la justice en matière d'environnement. Il a néanmoins assimilé l'idée des tuteurs légaux en donnant – comme cela est le cas en France – la possibilité aux associations de protection de l'environnement de défendre en justice leur objet statutaire, lequel n'est autre que la protection de l'environnement. De ce point de vue, l'adoption de la Convention d'Aarhus en 1998 a constitué un formidable catalyseur si bien que son article 9 est devenu le standard de référence dans ce domaine.

Ce mouvement a conduit à adapter nos catégories juridiques traditionnelles. Les notions de recevabilité ou d'intérêt à agir ont été affectées dans le sens d'un élargissement. Au delà de nos frontières, ce sont des édifices entiers qui sont questionnés, comme par exemple certains aspects de la théorie des droits publics subjectifs en Allemagne⁶.

Le caractère collectif des problèmes environnementaux a fait souffler un vent d'objectivisation sur les contentieux. Néanmoins, dans le même temps, des logiques subjectives, bien ancrées, demeurent et se voient renforcées par des préoccupations économiques que cachent mal l'étendard de la sécurité juridique.

⁵ François OST y faisait allusion au milieu des années quatre-vingt-dix : “*Plutôt, (...), que d'affubler la nature des oripeaux du sujet de droit et de lui confier un rôle d'emprunt sur la scène judiciaire (...), ne convient-il pas plutôt d'accorder enfin un réel droit d'action en justice aux associations qui la défendent ?*” (François OST, *La nature hors la loi – l'écologie à l'épreuve du droit*, 1995, rééd., Poche, La Découverte, 2003, p. 204). C'est la direction qui a été suivie en France à travers le statut d'association “agrée” pour la protection de l'environnement (L. 141-1 et s. du code de l'environnement). C'était aussi le sens de la proposition de directive du 24 octobre 2003 relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (COM/2003/0624 final) dont l'exposé des motifs précise que “*l'un des moyens d'améliorer l'application (du droit de l'environnement) est donc de faire en sorte que les associations de défense de l'environnement puissent engager des procédures administratives ou judiciaires dans le domaine de l'environnement. L'expérience a montré que le fait d'accorder aux organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement le droit d'ester en justice peut améliorer la mise en œuvre du droit de l'environnement*”.

⁶ Voir par exemple CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09 (ECLI :EU:C:2011:289) ; *R.J. Env.*, 2011, p. 653, chron. Julien BÉTAILLE.

Ce sont ces deux éléments qui forment le paradoxe auquel est confronté le droit d'accès à la justice en matière d'environnement. Les deux logiques sont présentées comme antagonistes : l'une objective, l'autre subjective. Premièrement, la logique objective – en adéquation avec la finalité du droit d'accès à la justice en matière d'environnement qui est de renforcer l'effectivité du droit de l'environnement – conduit à l'extension de ce droit (I). Deuxièmement, la logique subjective – qui se préoccupe essentiellement de ce qui est compris comme étant de la sécurité juridique – justifie les limitations du droit d'accès à la justice et le menace de régression (II).

I – UNE LOGIQUE OBJECTIVE PORTEUSE D'EXTENSION

Cette logique objective est essentiellement promue par le droit externe (A). Néanmoins, en France, l'organisation du système juridique ne permet pas de tirer pleinement partie de la reconnaissance internationale et européenne de la spécificité environnementale de l'accès à la justice (B).

A – Une logique promue par le droit externe

Même s'il a depuis été repris par plusieurs directives européennes⁷, c'est avant tout le texte de l'article 9 de la Convention d'Aarhus qui a été le vecteur de cette logique. Dépassant la seule question de la recevabilité de l'action en justice, il confère de nombreuses garanties aux membres du public.

Le paragraphe 3 de l'article 9 donne au public la possibilité de "*contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement*". Au terme du paragraphe 4, ces procédures "*doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. (...)*". Est en outre prévu au paragraphe 5 que "*chaque Partie (...) envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice*". Mais, au delà du texte même de la Convention, c'est son interprétation qui permet d'en mesurer la portée.

⁷ V. notamment l'article 11 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et l'article 25 de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.

D'une part, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (CERDCA) a rendu certaines décisions très intéressantes à propos de l'article 9. Sans entrer dans le détail de ces décisions, il est remarquable que le Comité ait confirmé l'application de l'article 9 aux contentieux administratif, civil⁸ et pénal⁹. Ce Comité a également suggéré au juge anglais d'améliorer son contrôle des actes administratifs en matière d'environnement, considéré comme trop faible¹⁰. Il contrôle d'ailleurs non seulement les textes du droit interne mais aussi l'interprétation qu'en font les juridictions nationales¹¹. Le Comité s'est aussi aventuré sur le terrain de l'égalité des armes pour affirmer que les ONG ne doivent pas être contraintes de recourir à des avocats *pro bono*¹², il a mis en évidence le caractère prohibitif des coûts de l'action en justice au Royaume-Uni¹³ et a contrôlé le caractère restrictif des modalités d'attribution de l'aide juridictionnelle¹⁴. Il s'est enfin intéressé à l'effectivité des procédures de référé. Dans un premier temps, à l'occasion d'une décision concernant la France, le Comité a examiné l'effectivité des procédures de référé¹⁵. Selon lui, le refus d'une demande

⁸ En ce qui concerne le contentieux civil, voir la décision n° ACCC/C/2008/23 du 24 septembre 2010 dans laquelle le Comité applique l'article 9 §3 à l'équivalent d'un trouble anormal de voisinage : *“Le Comité estime que dans l'affaire dont il est saisi, la loi sur les nuisances privées relève du droit de l'environnement de la Partie concernée, et donc du champ d'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention”* (§45).

⁹ Le Comité a estimé, dans sa décision n° ACCC/C/2011/63 du 27 septembre 2013 concernant l'Autriche que *“même si le fait de ne pas pouvoir engager des procédures pénales administratives ou judiciaires ne constitue pas en soi un manquement, l'absence de toute procédure administrative ou judiciaire permettant de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement constitue en l'espèce un cas de non-respect du paragraphe 3 de l'article 9 lu conjointement avec le paragraphe 4 du même article de la Convention”* (§ 63).

¹⁰ Décision n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010 concernant le Royaume-Uni, *R.J. Env.*, 2012, p. 99, chron. Julien BÉTAILLE.

¹¹ V. à propos de la jurisprudence du Conseil d'État belge considérée comme trop stricte (décision n° ACCC/C/2005/11 du 16 juin 2006 concernant la Belgique, § 40).

¹² Décision n° ACCC/C/2008/33 du 24 septembre 2010 concernant le Royaume-Uni, *R.J. Env.*, 2012, p. 99, chron. Julien BÉTAILLE.

¹³ Décision n° ACCC/C/2008/27 du 24 septembre 2010 concernant le Royaume-Uni, *R.J. Env.*, 2012, p. 99, chron. Julien BÉTAILLE.

¹⁴ V. la décision n° ACCC/C/2009/36 du 18 juin 2010 concernant l'Espagne, § 66.

¹⁵ Décision n° ACCC/C/2007/22 du 3 juillet 2009 concernant la France, § 48, *AJDA*, 2010, p. 2083, étude Julien BÉTAILLE.

de suspension peut théoriquement être considéré comme une violation de l'article 9 §4 de la Convention. En l'espèce, la France n'est pas condamnée¹⁶ mais, dans une autre espèce, le Comité sanctionne l'Espagne à propos d'une affaire dans laquelle deux demandes de référé avaient été rejetées, la première parce qu'elle était trop précoce, la seconde parce qu'elle était trop tardive¹⁷.

D'autre part, la Cour de justice de l'Union européenne a eu à interpréter l'article 9, que ce soit dans le cadre de recours en manquement ou de procédures de renvoi préjudiciel. Là encore, sans entrer dans le détail, il faut rappeler les condamnations du Royaume-Uni en raison du coût prohibitif de l'accès à la justice¹⁸ et celles de l'Allemagne concernant les critères de recevabilité appliqués aux associations de protection de l'environnement¹⁹. En particulier, il est possible de s'arrêter sur la décision *Commission c. Allemagne* rendue par la Cour de justice de l'Union européenne le 15 octobre 2015²⁰. En transposant cette décision à la France, ce n'est rien de moins que la théorie des formalités substantielles, remise au goût du jour par la décision du Conseil d'État *Danthony* du 23 décembre 2011 qui vient d'être remise en cause dans le domaine de l'environnement²¹. La Cour de justice a jugé que “conformément à l'objectif visant à lui donner un large accès à la justice, le public concerné doit pouvoir, par principe, invoquer tout vice de procédure à l'appui d'un recours en contestation de la légalité des décisions” visées par la directive sur les études d'impact. Elle ajoute que “refuser l'annulation d'une décision administrative adoptée en violation d'une règle de procédure au seul motif que le requérant demeure en défaut d'établir l'incidence de ce vice sur le bien-fondé de ladite décision prive” le droit de l'Union “de tout effet utile”. Voilà qui a de quoi troubler à l'heure où le rapport sur le contentieux

¹⁶ Il s'agissait en l'espèce du rejet d'une demande de suspension de la part du Conseil d'État. Ce dernier avait justifié sa décision par le fait que les travaux n'avaient pas encore commencé et étaient loin de l'être.

¹⁷ Décision n° ACCC/C/2008/24 du 21 janvier 2010 concernant l'Espagne, § 105.

¹⁸ CJUE, 11 avril 2013, *David Edwards et Lilian Pallikaropoulos*, C-260/11, *JEDH*, n° 4, 2013, p. 696, chron. Julien BÉTAILLE ; CJUE, 13 février 2014, *Commission européenne c. Royaume-Uni*, C-530/11, *JEDH*, n° 4, 2014, p. 558, chron. Julien BÉTAILLE.

¹⁹ CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09 (EU:C:2011:289), *R.J. Env.*, 2011, p. 653, chron. Julien BÉTAILLE.

²⁰ CJUE, 15 octobre 2015, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*, C-137/14 (ECLI:EU:C:2015:683), *JEDH*, n° 4, 2016, chron. Julien BÉTAILLE.

²¹ CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony et a.* ; GAJA, n° 118 ; RFDA, 2012, p. 423, étude René HOSTIOU ; *AJDA*, 2012, p. 1609, trib. Bertrand SEILLER.

administratif de l'environnement rendu en juillet 2015 par la Conseillère d'État Delphine Hedary se félicite des applications de la jurisprudence *Danthy* en matière d'environnement²².

Mais, bien au-delà de cet élément anecdotique, la logique objective portée par le droit externe est confrontée aux limites du système juridique français.

B – Une logique confrontée aux limites du système juridique français

Les limites du système juridique français se situent à deux niveaux : celui des sources d'une part et celui du contrôle des normes d'origine externe d'autre part.

Lorsque l'on s'intéresse en premier lieu aux sources, il est aisé de constater qu'aucun texte de droit français ne reconnaît spécifiquement de droit d'accès à la justice "en matière d'environnement". L'occasion a indéniablement été manquée au moment de l'adoption de la Charte de l'environnement. On retrouve à l'article 1^{er} de ce texte le droit à l'environnement et son article 7 reprend les deux premiers piliers de la Convention d'Aarhus en prévoyant le droit à l'information et le droit à la participation. Néanmoins, aucun article de la Charte ne concerne l'accès à la justice. Il est probable que le pouvoir de révision constitutionnelle ait considéré que le droit à un recours effectif, reconnu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 16 de la DDHC de 1789, était suffisant. Il est pourtant possible d'en douter, si ce n'est à la lumière de la décision *Michel Z*²³, du moins lorsque l'on examine la décision QPC *Association Vivraviry* du 17 juin 2011²⁴. Le Conseil constitutionnel est en effet parvenu à valider l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme au terme duquel une association est irrecevable à contester un permis de construire lorsque le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu postérieurement à la date d'affichage en mairie de la demande

²² Ce rapport, rendu au ministère de l'environnement, n'a malheureusement pas été publié sur le site du ministère.

²³ CC, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z. et a.*, *AJDA*, 2011, p. 1158, note Karine FOUCHER ; *RJE*, 2001, p. 393, note Pascale STEICHEIN ; *RD imm.* 2011, p. 369, note François-Guy TRÉBULLE.

²⁴ CC, n° 2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Assoc. Vivraviry* ; *Dalloz*, 2011, p. 1942, note Olivier LE BOT ; *JCP A*, 2011, n° 2253, note Philippe BILLET.

de permis. Comme l'exprimait Jean Rivero, le Conseil constitutionnel filtre le moustique et laisse passer le chameau²⁵...

En second lieu, lorsque le requérant se tourne vers le droit externe pour se prévaloir du droit d'accès à la justice, il se retrouve confronté à des difficultés qu'il importe de rappeler. L'article 9 de la Convention d'Aarhus ne produit pas d'effet direct en droit français²⁶ et, dès lors, ne peut pas être invoqué par les requérants²⁷. Il lui faut alors se tourner vers le droit commun, notamment du côté de la CEDH, lequel ne tient pas nécessairement aussi bien compte de la spécificité environnementale que ne le fait la Convention d'Aarhus.

Il en résulte le paradoxe selon lequel, alors que le droit d'accès à la justice en matière d'environnement connaît une formidable extension au niveau du droit externe, il est pratiquement inutilisable en droit français, d'autant plus qu'il est plus largement confronté à une logique subjective porteuse de régression(s).

II – UNE LOGIQUE SUBJECTIVE PORTEUSE DE RÉGRESSION

Alors que la France a souvent été considérée comme un bon élève en matière d'accès à la justice, notamment par les différents rapports de la Commission européenne à ce sujet²⁸, un certain nombre d'éléments doivent être mis en avant pour contrebalancer cette idée. Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement est confronté à une logique subjective qui, sous couvert de sécurité juridique, tend à le limiter (A), voire à produire des régression (B).

²⁵ Jean RIVERO, "À propos de la loi Sécurité et liberté : filtrer le moustique et laisser passer le chameau. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 1981", *AJDA*, 1981, p. 275.

²⁶ CE, 5 avril 2006, *Mme Dupont et a.*, n° 275742, Rec., p. 1042. V. Julien BÉTAILLE, "The direct effect of the Aarhus Convention as seen by the French 'Conseil d'Etat'", *ELNI review*, n° 2, 2009, p. 63.

²⁷ Il serait possible d'utiliser les directives européennes mais celles-ci reprennent le texte de l'article 9 § 3 de la Convention d'Aarhus, à propos duquel la CJUE a constaté son absence d'effet direct (CJUE, 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09 ; RJE, 2011, p. 459, chron. Julien BÉTAILLE).

²⁸ V. Jan DARPÖ (dir.), *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, Rapport pour la Commission européenne, 2013.

A – Les limites pesant sur le droit d'accès à la justice en matière d'environnement

De nombreux points pourraient être abordés au titre des limites. Outre de rappeler le défaut d'invocabilité de la plupart des traités internationaux intervenant en matière d'environnement et l'absence de reconnaissance du préjudice écologique pur en droit administratif, il faut s'attarder plus longuement sur la question des procédures d'urgence en contentieux administratif.

Le droit de l'environnement, dans une large mesure, est un droit de prévention. Face à cet impératif, le référé suspension qui peut être sollicité auprès du juge administratif est un instrument crucial pour éviter des atteintes irréversibles à l'environnement.

Or, le manque d'effectivité de cette procédure est régulièrement mis en avant par les associations comme par la doctrine. C'est notamment la condition d'urgence qui est mise en cause comme ne permettant pas, en l'état actuel de son interprétation, de prévenir l'irréversibilité. Il est à noter que cette condition subjective vient s'intégrer dans un contentieux de nature objective qui est celui de la légalité, si bien que certains auteurs n'hésitent pas à en suggérer la suppression²⁹.

Le rapport de Delphine Hedary – dont la mission officielle n'était pas d'améliorer l'accès à la justice mais de favoriser la sécurité juridique des porteurs de projets – considère que la plupart des référés sont rejetés en raison de l'absence d'un moyen propre à créer un doute sur la légalité³⁰, et non en raison de l'urgence. Il serait donc selon elle impossible d'évaluer précisément le problème posé par la condition d'urgence.

Il est certain qu'une étude approfondie de la jurisprudence reste à mener sur cette question. Néanmoins, l'argument peut être retourné. Si la condition d'urgence joue si peu, alors pourquoi ne pas la supprimer ?

Quoi qu'il en soit, une décision particulière ne manque pas d'interpeller au regard de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. Dans un arrêt du 16 avril

²⁹ V. René CHAPUS, "L'urgence en droit administratif – Rapport de synthèse", *Gaz. Pal.*, 6 juin 1985, p. 319 ; Bertrand SEILLER, Note sur CE, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, rec., p. 29, *Dalloz*, 2001, p. 1414.

³⁰ Par exemple CE, 18 juin 2015, *Société Roybon Cottages*, n° 386971.

2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine et a.*³¹, le Conseil d'État, après avoir admis que les conditions du référé étaient remplies, considère qu'il lui est possible d'écarter la demande de suspension "à titre exceptionnel, (...), lorsque la suspension de l'exécution de (la) décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité". Le principe de légalité et la prévention des atteintes à l'environnement sont ainsi battus en brèche.

Au-delà de ces limites, certaines évolutions récentes constituent de véritables menaces de régression.

B – Les régressions relatives au droit d'accès à la justice en matière d'environnement

Là encore, il est possible de mettre en avant quelques exemples qui constituent des régressions affectant le droit d'accès à la justice. Depuis une bonne dizaine d'années maintenant, le Conseil d'État se soucie particulièrement de sécurité juridique et tend à limiter la portée du principe de légalité. Sans que cela soit précisément notre objet, on pourrait revenir sur la décision *Danthony* à propos de la théorie des formalités substantielles³² ou sur la décision *Association AC!* à propos de la modulation des effets des décisions d'annulation. Pour autant, sur le plan des régressions, la menace provient essentiellement du législateur³³.

Chacun aura en premier lieu constaté la réduction des délais de recours en matière d'installations classées, notamment en matière d'élevage où le délai est désormais de quatre mois pour les tiers, contre quatre ans il n'y a encore pas si longtemps que cela³⁴.

³¹ A propos d'un projet de modification de la circulation aérienne d'approche de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle.

³² V. Julien BÉTAILLE, "Insuffisance de l'étude d'impact : *Danthony* ne change rien, ou presque", *Droit de l'environnement*, 2015, p. 65.

³³ On notera néanmoins que le Conseil d'Etat a récemment rendu un avis qui limite la possibilité de contester la décision de l'autorité administrative de ne pas imposer la réalisation d'une évaluation environnement : v. CE, avis, 6 avril 2016, n° 395916. Un tribunal administratif avait pourtant accepté d'annuler une telle décision TA Bordeaux, 5 mars 2015, *Association "Le Betey, plage boisée à sauvegarder"*, n° 1301603.

³⁴ Le rapport Hedary préconise cependant de les aligner à 1 an pour les tiers. Cela est raisonnable, mais n'en constitue pas moins une régression par rapport à l'état antérieur du droit.

En second lieu, le contentieux de l'urbanisme, qui affecte directement l'environnement, apparaît comme le plus préoccupant³⁵. Par exemple, le nouvel article L. 425-4 al. 2 du code de l'urbanisme dispose que, à peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre le permis de construire d'une grande surface commerciale. Or, cette commission ne peut être saisie que par des catégories très restreintes de personnes, au rang desquelles ne figure pas l'ensemble des membres du public au sens de la Convention d'Aarhus. Cela est contraire à la jurisprudence récente de la CJUE qui affirme clairement que les projets soumis à étude d'impact doivent pouvoir faire l'objet d'un recours contentieux de la part du "public concerné"³⁶.

Mais surtout, ce panorama des principales régressions ne serait pas complet sans dire un mot de la loi dite *Macron* du 6 août 2015. Modifiant l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, elle a limité la possibilité pour le juge judiciaire d'ordonner la démolition d'une construction effectuée conformément à un permis de construire qui a été annulé par le juge administratif. Cela n'est désormais possible qu'en dehors d'un certain nombre de zones protégées au titre du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Cette modification a non seulement pour effet d'apporter une limite au principe de réparation intégrale du préjudice, mais aussi et surtout de porter une atteinte considérable à l'exécution des décisions du juge administratif. Or, le droit d'accès à la justice concerne aussi l'exécution des décisions du juge, sans quoi il resterait en grande partie théorique.

En définitive, le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, dont l'objet est au moins partiellement de servir la légalité environnementale et l'effectivité de la norme, est au prise avec une tension qui le surdétermine, la tension classique entre les principes de légalité et de sécurité juridique. Néanmoins, le droit de l'environnement sera peut-être le terrain d'une conciliation. C'est du moins ce que suggère la Cour de justice de l'Union européenne. Cette dernière juge ainsi qu'une limitation quant à la nature des moyens invocables devant la juridiction chargée de l'examen de la légalité de la décision administrative "*ne saurait être justifiée par des considérations tirées du respect du principe de sécurité juridique. Il n'est en effet aucunement établi qu'un contrôle juridic-*

³⁵ V. l'article de Grégory KALFLECHE et Camille MOROT au sein du présent ouvrage.

³⁶ CJUE, 15 avril 2015, *Karoline Gruber*, aff. C-570/13, *JEDH*, 2015, n° 4, chron. Julien BÉTAILLE.

tionnel complet relatif au bien-fondé de ladite décision serait de nature à porter atteinte” au principe de sécurité juridique³⁷.

³⁷ CJUE, 15 octobre 2015, *Commission européenne c. République fédérale d’Allemagne*, C-137/14 (ECLI:EU:C:2015:683), *JEDH*, n° 4, 2016, chron. Julien BÉTAILLE.

La préoccupation de la doctrine à l'égard du droit d'accès à la justice en matière d'environnement est ancienne. Plutôt que de reconnaître un droit de la Nature de se défendre en justice, le droit positif s'est orienté vers la reconnaissance d'un droit de l'Homme d'accéder à la justice en cas d'atteinte à l'environnement. Au-delà du débat initial – et récurrent – sur la Nature objet ou sujet de droit, le thème de l'accès à la justice n'avait pas fait l'objet d'un grand nombre de recherches en langue française.

L'étude du droit d'accès à la justice en matière d'environnement soulève quatre séries d'interrogations. En premier lieu, un effort théorique conduit à confronter ce droit à la théorie générale du droit. Cela permet de le contextualiser mais également d'en éclairer la fonction. Il s'agit en deuxième lieu de cerner la notion même d'accès à la justice ainsi que son étendue, alors que de nombreuses décisions ont étendu les exigences liées à ce droit au-delà de la seule question de la recevabilité des recours, renouvelant ainsi profondément la thématique. Ce sujet soulève en troisième lieu la question de l'état de l'accès à la justice en matière d'environnement, notamment en France. Une cartographie des obstacles de l'accès à la justice est ainsi dressée. En dernier lieu, par-delà même l'aire d'influence de la Convention d'Aarhus, des procédures innovantes se sont développées au niveau international ou transnational.



IFR Mutation des Normes Juridiques
Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole
2 rue du Doyen Gabriel Marty
31042 TOULOUSE CEDEX 9



ISBN : 978-2-36170-138-3

ISSN : 1952-0964



Prix : 30 €