Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Objet : Communication au Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus concernant le respect par la France des dispositions de la Convention sur l'accès à la justice pour ce qui concerne l'intérêt agir (France ACCC/C/2015/135) – Complément de M. Patrick Janin en réponse aux observations des autorités françaises – Observations complémentaires des autorités françaises

Suite aux observations des autorités françaises relatives à la communication de M. Patrick Janin, transmises au Comité d'examen le 9 août 2016, le demandeur a produit un complément à sa communication, le 19 septembre 2016.

Les autorités françaises ont l'honneur de transmettre au Comité d'examen les observations complémentaires suivantes.

1. M. Janin souligne que sa communication est fondée exclusivement sur les stipulations de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention et que partant, les observations des autorités françaises sur les articles 6 et 8 sont sans objet

Les autorités françaises ont estimé nécessaire de rappeler le lien existant entre l'article 9, paragraphe 2 de la Convention et son article, 6 ainsi que les « *autres dispositions pertinentes de la Convention* » (notamment son article 8), pour les raisons qui suivent :

L'article 9, paragraphe 2, de la Convention prévoit que « c*haque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné*
a) ayant un intérêt suffisant pour agir
ou, sinon,
b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention » (souligné par nous).

La procédure de recours prévue à l'article 9, paragraphe 2, s'applique sans réserve aux décisions, actes ou omissions relevant de l'article 6 de la Convention, à savoir des décisions administratives précises relatives à des activités particulières susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement.

En revanche, pour les décisions régies par les « *autres dispositions pertinentes de la Convention* », notamment les articles 5, 7 et 8, sa mise en œuvre est subordonnée à l'existence de dispositions de droit interne le prévoyant expressément. Or, cette condition n'est pas satisfaite en l'espèce.

Dans le cas d'espèce, la décision administrative contestée par M. Janin, visant à encadrer le dispositif de lutte contre les espèces non domestiques, ne saurait à l'évidence être considérée comme une autorisation d'exécuter une activité particulière au sens de l'article 6 de la Convention.

Partant, le recours engagé par M. Janin relève non du champ d'application de ce dernier article, mais de l'article 8 relatif à la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

Or, comme les autorités françaises l'ont précisé dans le cadre de leurs observations du 9 août 2016, la procédure de recours prévue à l'article 9, paragraphe 2 de la Convention, n'a à ce jour pas vocation à être étendue en droit interne aux décisions relevant de l'article 8.

Dès lors, les autorités françaises considèrent que les stipulations de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention n'ont pas été méconnues.

2. A titre subsidiaire, les autorités françaises estiment utile de porter à la connaissance du Comité d'examen les règles de droit interne applicables en la circonstance, notamment celles concernant l'intérêt donnant qualité pour agir

Indépendamment de toute participation à la procédure d'élaboration de la décision contestée, les membres du public ont la possibilité de former un recours juridictionnel pour contester les décisions du type de celle en litige, ainsi que le prévoit par ailleurs le paragraphe 3 de l'article 9 de la convention.

A cet égard, s'il ne conteste pas la pertinence de la notion d'intérêt personnel suffisamment direct et certain, M. Janin estime que le rejet de sa requête pour défaut d'intérêt à agir met en évidence que cette notion est entendue par le Conseil d'État de manière non conforme aux garanties prévues par la Convention d'Aarhus, avec pour effet de limiter l'accès à la justice aux seules personnes morales.

2.1. Contrairement à ce qui est soutenu, l'intérêt à agir est largement reconnu aux acteurs autres que les associations agréées intervenant en faveur de la protection de l'environnement, ce qui leur permet un large accès au prétoire

a) Lorsque le recours est introduit par une association non agréée ou par toute personne morale ou physique, l'intérêt dont se prévaut le requérant doit remplir certaines conditions.

– Cet intérêt doit être légitime : il ne peut être destiné à sauvegarder une situation illégitime ; il peut être de nature morale ou matérielle, individuelle ou collective.

– Il doit être pertinent et adéquat : la qualité du requérant doit être en correspondance avec la décision litigieuse. Par exemple, un commerçant n'est pas recevable à contester à ce titre un permis de construire délivré pour l'édification de locaux commerciaux dans le voisinage de son magasin ; il est cependant recevable à contester l'autorisation d'exploiter commercialement ces locaux.

– L'intérêt à agir doit être suffisamment personnel, en accord avec l'adage *« nul ne plaide par procureur »* : il faut un intérêt propre.

- Le caractère direct (ou non exagérément indirect) de l'intérêt invoqué par le requérant permet d'établir le lien entre l'intérêt allégué par le requérant et la mesure contestée. Ainsi un recours justifié par la qualité de « citoyen » ou de « consommateur » ne permet pas d'établir une relation suffisamment directe entre l'impact de la mesure et la situation du requérant. Il faut à cet égard préciser que les associations non agréées, qui ne bénéficient pas de la présomption accordée aux associations titulaires d'un agrément, peuvent engager des instances devant les mêmes juridictions si elles justifient, comme tout requérant, d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour agir (CE, 25 juillet 2013, *Association de défense du patrimoine naturel à Plourin*, n° 355745, inédite).

– Enfin, l'intérêt à agir doit être certain.

b) S'agissant des recours introduits à l'encontre des décisions individuelles, le Conseil d'Etat a jugé que pour pouvoir contester une décision prise au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui peut représenter des dangers ou des inconvénients pour la

commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature ou l'environnement, les tiers personnes physiques doivent justifier d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux (CE, 13 juillet 2012, *Société Moulins Soufflet*, n°s 339592, 340356, B).

La même grille d'appréciation de l'intérêt à agir a été appliquée pour les autorisations de création d'une centrale nucléaire, les tiers devant justifier d'un intérêt suffisamment direct et certain leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des dangers que présente l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux (CE, 24 mars 2014, *République et canton de Genève et Ville de Genève*, n° 358882, T.).

C'est ainsi qu'a été reconnu l'intérêt à agir d'une personne morale, le Comité interprofessionnel du vin de champagne, contre l'autorisation de création d'un centre de stockage de déchets radioactifs, dès lors que le syndicat requérant avait pour objet social de « *favoriser le développement durable de la viticulture, la protection de l'environnement et l'aménagement rationnel du vignoble* » et que le vignoble du champagne se trouvait à une distance proche de l'installation (CE, 27 juillet 2009, *Comité interprofessionnel du vin de champagne*, n° 301385, inédit).

c) Lorsque sont en cause des actes à caractère réglementaire, le juge administratif retient une acception du caractère direct de l'intérêt à agir en parfaite adéquation avec la notion d' *« intérêt à agir suffisant »* prévu par la Convention d'Aarhus.

Contrairement à ce que soutient M. Janin, le juge administratif reconnaît que l'intérêt à agir peut être individuel ou collectif, tout comme il peut être moral ou matériel. Cependant, un certain degré de **spécificité** est nécessaire.

S'agissant des **personnes physiques**, de très nombreux exemples témoignent de l'équilibre opéré par le juge administratif afin de garantir le droit au recours tout en refusant un droit d'agir à tous (*actio popularis)* contre tout acte réglementaire.

Ainsi, le requérant qui se présente comme un consommateur, un citoyen, un contribuable au sens large ne justifie pas d'un intérêt personnel, direct ou certain et la seule défense de la légalité ne suffit pas à constituer un tel intérêt.

En ce sens, un particulier qui se borne à invoquer de façon générale l'intérêt des consommateurs ne justifie d'aucun intérêt personnel, direct et certain, de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation d'un arrêté ministériel portant interdiction d'exécution et de délivrance de préparations magistrales ou autres préparations à base de "Germandrée-Petit-Chêne" et d'un arrêté ministériel portant classement sur la liste I des substances vénéneuses (CE, 29 décembre 1995, *Beucher*, n°139530, Rec.).

De même, la qualité de contribuable de l'Etat n'est pas retenue comme conférant par elle-même un intérêt à agir, car elle est trop large et entraînerait la possibilité à tout contribuable d'attaquer quasiment toutes les décisions nationales (CE, 13 février 1930, *Dufour*, A). Pour autant, un contribuable local est en mesure de contester certaines mesures locales ayant une incidence sur le budget de la collectivité (CE, 29 mars 1901, *Casanova* ou CE, 16 mars 2001, *Commune de Rennes-les-Bains*, n°157128).

Le requérant doit prouver un **intérêt propre qui serait affecté par la décision et avec un degré de probabilité permettant de faire le lien entre l'intérêt lésé et la décision**.

Par ailleurs, le juge administratif peut recourir, pour apprécier le caractère suffisamment direct de l'intérêt, à un **critère géographique**.

Le juge a ainsi considéré qu'un requérant se prévalant de sa qualité de promeneur et de résident du département où un parc national est créé et dont le domicile est éloigné de plus de 200 kms, ne justifie pas d'un intérêt à agir suffisant contre le décret créant ce parc (CE, 3 juin 2009, *Canavy*, n°305131, B).

En revanche, le citoyen résidant dans une région est recevable à contester la légalité du décret portant approbation du schéma d'aménagement de cette région (en la circonstance, la Corse : CE, 14 janvier 1994, *Collectivité territorial de Corse et Casalonga, n°s 135936, 136193*).

De même, l'habitant d'une zone susceptible d'être traversée par une autoroute justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la légalité approuvant le schéma directeur routier national (CE, 21 octobre

1994, *Gutin et autres, Guilly et autres*, n°s 138077 et 138101).

Il en va de même pour un particulier résidant dans une commune limitrophe d'une zone concernée par un arrêté portant création d'une zone de développement de l'éolien justifie d'un intérêt suffisant pour agir (CE, 16 avril 2010, *Borcard et association Radobeau environnement*, n°318067, B).

S'agissant par ailleurs de la recevabilité d'un recours présenté par une association, celle-ci doit aussi justifier d'un intérêt, direct, personnel et certain à obtenir l'annulation de l'acte réglementaire contesté. Ceci implique que l'exécution de celui-ci porte atteinte aux intérêts que l'association défend, ce qui s'apprécie au regard de son objet, tel que défini dans ses statuts.

Ainsi, un syndicat ayant pour objet « *L'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux tant collectifs qu'individuels, des propriétaires forestiers de Loire-Atlantique* » et « *tout ce qui a trait au rôle de la forêt dans l'environnement, à la gestion durable des forêts et à la protection de la nature* » justifie d'un intérêt à agir dans un litige relatif à un arrêté du ministre de l'écologie fixant la liste des animaux nuisibles (CE, 28 novembre 2014, *Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique et autres*, n°372879, inédit).

De même, est recevable à attaquer un plan d'exposition au bruit une association, dont l'objet, est d' « *améliorer la qualité de vie des populations soumises aux nuisances aéroportuaires* » (CE, 6 juin 2007, Commune de Groslay et autres, n° 292942).

Le caractère direct de l'intérêt à agir d'une association s'apprécie également en prenant en compte l'**adéquation géographique** entre la portée de l'acte contesté et le ressort géographique de l'association. Dès lors, une association locale doit démontrer qu'un décret aurait une incidence sur les intérêts qu'elle défend au plan local (CE, 6 nov. 2013, *Association défense de la santé et de l'environnement*, n° 354440 ; CE, 4 novembre 2015, Association « Ligue des droits de l'Homme », n° 375178, Rec.).

Enfin, il est à noter que dans une autre décision portant sur le même arrêté que celui contesté par M. Janin, le Conseil d'Etat a jugé recevables les recours en annulation de trois associations intervenant dans le domaine de l'environnement et a d'ailleurs partiellement annulé l'acte litigieux (CE, 14 juin 2017, *ASPAS et autres*, n°s 393045 e.a, inédit).

Aussi, les autorités françaises estiment que ces critères, qui permettent un large accès au prétoire du juge administratif lorsqu'est en cause la protection de l'environnement, sont parfaitement conformes aux exigences de l'article 9 de la Convention.

2.2. M. Janin soutient en outre que les autorités françaises « *déforment les termes et le sens de sa communication* ». Selon ses écritures, « *les autorités françaises raisonnent abstraitement par des généralités sans considération des faits qui caractérisent notre situation personnelle* ». M. Janin estime qu'en l'espèce, son engagement personnel dans le monde associatif de la protection de la nature est de nature à lui donner un intérêt à agir suffisant, au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la convention.

Contrairement à ce qui est soutenu, dans sa décision du 23 octobre 2015, le Conseil d'État a spécifiquement examiné les arguments de ce requérant sur ce dernier point.

En jugeant qu'en se prévalant de l'intérêt qu'il porte à la faune sauvage et à sa préservation, qui s'est traduit par la publication de nombreux articles dans des revues spécialisées, de son engagement, depuis plusieurs années, comme membre fondateur ou administrateur d'associations de protection de l'environnement, et de ce qu'il a pris part à la procédure de participation du public mise en œuvre, en application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, sur le projet d'arrêté, M. Janin ne justifiait pas d'un intérêt personnel direct et certain à l'annulation de l'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 30 juin 2015 fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des espèces d'animaux classées nuisibles, le Conseil d'Etat s'est borné à appliquer les critères rappelés au point 2.1. ci-dessus.

S'agissant plus particulièrement de la circonstance que M. Janin ait, à titre personnel, participé à la consultation sur le projet d'arrêté qu'il a attaqué, celle-ci ne suffisait pas à lui ouvrir le droit de former un

recours contre l'arrêté finalement adopté. Il fallait qu'il justifie d'un intérêt personnel, direct et certain à obtenir l'annulation de l'arrêté, et pas seulement de sa participation à la procédure d'élaboration de cet acte, conformément aux critères susmentionnés. On soulignera sur ce point que le Conseil d'Etat a jugé que l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui retranscrit dans le droit national les stipulations de la Convention d'Aarhus et garantit le droit « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », ne saurait, par lui-même, conférer 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 (CE, 3 août 2011, *Mme Buguet et autres*, n°s 330566, 330050, B).

La situation personnelle de M. Janin a ainsi été effectivement prise en considération par le Conseil d'État.

Les autorités françaises demeurent à la disposition du Comité d'examen en vue de la production de toute précision supplémentaire jugée utile.