

L'hospitalité de la Cour de justice de l'Union européenne au regard du « lobbying judiciaire » en matière environnementale

Louise Pigeolet¹
Arnaud Van Waeyenberge²

La prise de conscience par la société civile et les dirigeants politiques de la nécessité de protéger l'environnement s'inscrit dans un contexte marqué par le passage d'une société industrielle, où le problème central était la répartition des richesses, à une société centrée sur la répartition des risques³. Ce sentiment s'est accéléré à la suite des différents « scandales » qui ont éclaté ces dernières années (trou dans la couche d'ozone, vache folle, amiante, réchauffement climatique, qualité de l'air et de l'eau...) et ont abouti à placer la défense de l'environnement en priorité dans l'agenda politique national et international.

Au niveau du droit international public, après quelques résultats encourageants tels le protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), le programme d'action de la Déclaration de Rio (1992) ou le Protocole de Kyoto (1997), les négociations de traités relatifs à la protection de l'environnement ont eu la tendance chronique à piétiner ou à aboutir à des textes trop peu contraignants.

Afin de contourner ces blocages politiques et faire avancer la cause environnementale, un mouvement global de protestation (par exemple *Strike for the Future* de Greta Thunberg) voire de désobéissance civile (par exemple *Extinction Rebellion*) a progressivement vu le jour. Une de ces manifestations porte sur le développement du « lobbying judiciaire » ou « contentieux stratégique » en matière environnementale⁴. En effet des avocats militants, citoyens engagés et organisations non-gouvernementales environnementales (ci-après « ONGE ») ont décidé de poursuivre, à travers des procédures judiciaires, un objectif dépassant l'objet formel du recours ayant pour but d'obtenir des avancées sur le terrain environnemental. L'affaire introduite par l'ONG *Urgenda* contre l'Etat néerlandais – où le tribunal de La Haye⁵ a imposé à ce dernier de protéger les citoyens et la nature du réchauffement climatique en prenant les mesures nécessaires pour rencontrer l'objectif de 25% de réduction de Gaz à effet de serre par rapport à

¹ L'auteure est juriste et étudie actuellement le droit international public à l'ULB. Elle peut être contactée à l'adresse suivante : louisepigeolet@hotmail.be

² L'auteur est professeur à HEC Paris et directeur du Centre Perelman (ULB). Il peut être contacté à l'adresse suivante : van-waeyenberge@hec.fr – Les auteurs remercient chaleureusement Alberto Alemanno pour sa relecture et ses conseils.

³ U. Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, traduction de L. Bernardi, coll. « Champs », 2001.

⁴ Voir à cet égard le livre de référence de Joseph Sax, *Defending the environment: A strategy for citizen action*, Knopf, 1971.

⁵ ECLI :NL :RBDHA :2015 :7145 - confirmé par la Cour d'Appel de la Haye ECLI :NL :GHDHA :2018 :2591 – un pourvoi en Cassation est actuellement pendant.

1990 d'ici 2020⁶ - en constitue sans doute l'exemple le plus médiatisé de réussite de lobbying judiciaire de ces dernières années.

Cette contribution désire évaluer le degré d'« hospitalité judiciaire »⁷ dont fait preuve une juridiction particulière, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »). L'étude de *cette* juridiction se justifie par le contraste apparent entre, d'une part, un discours et des politiques publiques ambitieuses des autorités européennes en faveur de la défense de l'environnement et, d'autre part, une sévérité quant à la recevabilité des recours en annulation dans la mesure où les requérants « ordinaires » peinent à démontrer leur qualité pour agir⁸. Notre ambition est d'offrir une évaluation quant aux chances des ONGE de prospérer devant la CJUE lorsqu'elles entendent faire du « lobbying judiciaire ». A cet égard nous proposons d'esquisser un bref panorama des textes qui offrent un droit d'accès aménagé aux ONGE (I) et ensuite d'identifier les traits saillants de la jurisprudence de la CJUE relative à la recevabilité des recours environnementaux à la lumière de trois arrêts récents (affaires *Craeynest e.a.*⁹, *Carvalho e.a. c. Parlement et Conseil*¹⁰ et *Client Earth c. Commission*¹¹) (II).

I. La Convention d'Aarhus : nouveau cadre réglementaire aménageant le droit d'accès à la justice en matière environnementale pour les ONGE ?

En 1998, trente-neuf Parties (dont l'Union européenne¹² (ci-après, « UE »)) signent la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale (ci-après « Convention d'Aarhus »)¹³. Cette dernière prévoit des conditions d'accès à la justice *ad hoc* aux ONGE (article 2, §5 et article 9, §§2 et 3). Ceci sera transposé à destination des *États membres* par la Directive 2003/35/CE¹⁴, qui établit que ceux-ci « *veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que*

⁶ Pour une analyse des cas les plus marquants et la mise en évidence de résultats contradictoires, voir J. Jendroska et M. Reese, « The Courts as guardians of the environment – New Developments in access to justice and Environmental Litigation », in *ICLG Environment and Climate Change*, 2019 disponible à l'adresse suivante : <https://iclg.com/practice-areas/environment-and-climate-change-laws-and-regulations/2-the-courts-as-guardians-of-the-environment-new-developments-in-access-to-justice-and-environmental-litigation>

⁷ Pour reprendre l'heureuse expression de Benoit Frydman - « L'hospitalité judiciaire » in *Justice et cosmopolitisme*, actes du séminaire international de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice, publiés sur le site de l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (www.ihej.org/ressources).

⁸ Voir sur cette question, L. Fromont et A. Van Waeyenberge, « Accès des particuliers à la justice au sein de l'Union européenne : vers une Union de droit », L. Fromont et A. Van Waeyenberge (dir.), *Actualités de la protection juridictionnelle dans et par l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 80 à 135.

⁹ ECLI:EU:C:2019:533

¹⁰ ECLI:EU:T:2019:324 (pourvoi : affaire devant la Cour C-565/19P)

¹¹ ECLI:EU:T:2019:215 (pourvoi : affaire devant la Cour C-458/19P)

¹² La Communauté européenne a signé la Convention le 25 juin 1998.

¹³ Convention Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale, conclue à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998, « Convention d'Aarhus ».

¹⁴ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

les membres du public concerné [– dont font partie les ONGE « qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne »¹⁵ –] puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant de [dispositions relatives à la participation du public] dès lors qu'une des conditions suivantes est remplie: a) ils ont un intérêt suffisant pour agir; b) ils font valoir une atteinte à un droit, [si requis par le droit interne]. [...] Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute [ONGE] répondant aux exigences de la législation nationale est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a). De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte au sens du paragraphe 1, point b). »¹⁶ La même présomption se retrouve dans la directive portant sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux¹⁷.

L'UE ayant ratifié la Convention d'Aarhus en 2005¹⁸, il a fallu attendre le Règlement (CE) n°1367/2006¹⁹ pour que les prérogatives des ONGE soient étendues aux actes administratifs (ou omissions de prendre un tel acte) pris *par des institutions ou organes de l'UE* au titre du droit de l'environnement en prévoyant la possibilité pour ces ONGE d'introduire une demande de réexamen *interne* desdits actes (art. 10). Mais pour ce qui est des recours devant la CJUE, il est stipulé que l'ONGE qui a introduit une telle demande peut saisir la Cour « conformément aux dispositions pertinentes du traité » (art. 12, §1^{er}) (dont l'article 263 TFUE pouvant servir de base d'action pour toute personne qui voudrait intenter un recours en annulation « contre les actes dont elle est la destinataire ou qui la concernent directement et *individuellement*, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution »²⁰), et si l'institution ou l'organe invité(e) à réexaminer l'acte ou l'omission contesté(e) n'a pas respecté la procédure prévue par le règlement (art. 12, §2).

En résumé, de la réglementation européenne en matière d'accès à la justice pour les ONGE ressort un paradoxe entre les dispositions de mise en œuvre de la Convention d'Aarhus poussant

¹⁵ Directive 2010/75/UE, art.3, §17 et directive 2011/92/UE, art. 1^{er} §2, e) versions codifiées et tels que modifiés par la Directive 2003/35/CE

¹⁶ Directive 2011/92/UE, art. 11, §§1 et 3 ; Directive 2010/75/UE, art. 24, §§ 1 et 3 versions codifiées et tels qu'insérés par la Directive 2003/35/CE art. 3, §7 et art. 4, §4 respectivement. Nous soulignons.

¹⁷ Directive [2004/35/CE](#) du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, art. 12, §1^{er}, al. 2.

¹⁸ Décision du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, (2005/370/CE)

¹⁹ Règlement (CE) n°1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, mis en œuvre par les décisions 2008/401/CE et 2008/50/CE.

²⁰ Italiques ajoutés.

à la libéralisation de l'accès aux tribunaux nationaux, d'une part, et celles relatives à la CJUE qui confirment les critères sévères en termes de recevabilité des recours directs, d'autre part.

Vingt ans après sa signature et quatorze ans après sa ratification au niveau de l'UE, le prochain chapitre dresse un rapide état des lieux de la réception par la CJUE de cette Convention à partir de quelques jurisprudences récentes.

II. Un accès à la justice plein d'embûches pour les ONGE

De récents arrêts de la CJUE viennent confirmer l'impression selon laquelle il y aurait « deux poids, deux mesures » lorsqu'une ONGE tente de contester un acte qu'elle juge contraire au droit de l'environnement.

Dans un arrêt du 26 juin 2019 (*Craeynest e.a.*)²¹ répondant à une question préjudicielle du tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, la Cour adopte une interprétation extensive du droit européen de l'environnement, allant jusqu'à reconnaître un droit aux particuliers de contester devant leur juge national la façon dont les autorités surveillent et examinent la qualité de l'air. Ceci se rattache à un mouvement général dans lequel la CJUE, quand elle est saisie à titre préjudiciel, adopte une interprétation du droit européen favorable à la protection de l'environnement et donc, à l'élargissement des voies de recours nationales pour les particuliers et organisations²².

En revanche dans un arrêt du 4 avril 2019 (*Client Earth c. Commission*)²³, le Tribunal de l'Union déclare la demande d'annulation d'une décision de la Commission intentée par une ONGE irrecevable car celle-ci ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 263 alinéa 4 du TFUE en n'étant pas *individuellement* concernée par l'acte contesté. L'interprétation que donne la CJUE au critère d'affectation individuelle est particulièrement restrictive et ferme donc la voie aux ONGE qui, par essence, ne rentrent pas dans la catégorie de destinataires de l'acte attaqué.²⁴ En d'autres termes, la matière environnementale, malgré ses spécificités propres²⁵ dont la notion d'intérêt collectif diffus, ne jouit d'aucun traitement de faveur, même après l'adhésion de l'UE à la Convention d'Aarhus²⁶ et après l'adoption du Règlement

²¹ ECLI:EU:C:2019:533

²² ECLI:EU:C:2018:185; ECLI:EU:C:2017:987; ECLI:EU:C:2017:419; ECLI:EU:C:2016:838; ECLI:EU:C:2014:2382; ECLI:EU:C:2013:712; ECLI:EU:C:2011:289; ECLI:EU:C:2011:125; ECLI:EU:C:2009:631; ECLI:EU:C:2009:393; ECLI:EU:C:2008:447

²³ ECLI:EU:T:2019:215

²⁴ Le Conseil des barreaux européens (CCBE) fait remarquer qu'« [e]n matière environnementale, il est frappant de constater que jamais une ONG ni personne n'a été considérée comme remplissant les conditions imposées par le paragraphe 4 de l'article 263 du TFUE pour avoir le droit d'agir devant le Tribunal ou la Cour de justice. » Voir *Réponse du Conseil des barreaux européens (CCBE) à la mise en œuvre par l'UE de la convention d'Aarhus dans le domaine de l'accès à la justice en matière d'environnement*, 14 mars 2019

²⁵ Voir sur ce point l'argumentation développée par Greenpeace dans une affaire antérieure à l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus et sa ratification par l'Union : ECLI:EU:C:1998:153, points 17, 18 et 28 spéc.

²⁶ Même après l'adhésion de l'UE à la Convention d'Aarhus, la Cour continue à apprécier le critère d'affectation individuelle sur base de sa jurisprudence *Plaumann* (EU:C:1963:17), même lorsqu'elle doit l'appliquer à une ONGE : ECLI:EU:C:2009:286; ECLI:EU:T:2008:170; ECLI:EU:T:2005:426

n°1367/2006²⁷.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la stratégie mise à l'œuvre dans le **People's climate case**²⁸ où les requérants sont principalement des *individus*, titulaires de droits *spécifiques*. En 2018, dix familles et une ONGE ont ainsi intenté un recours en annulation contre des actes de l'UE jugés trop peu ambitieux pour répondre aux objectifs climatiques. Soumis à la condition de recevabilité leur imposant d'être individuellement concernés, les requérants ont invoqué plusieurs arguments en vue de convaincre le Tribunal de reconnaître leur qualité à agir. Ils proposent notamment, comme cela a déjà été fait auparavant en vain par des ONGE²⁹, une interprétation du critère de l'affectation individuelle qui se départirait de la jurisprudence *Plaumann* pour se conformer aux conditions de recevabilité prévues dans la Convention d'Aarhus. Le Tribunal n'a pas accueilli ces arguments et a déclaré le recours irrecevable³⁰.

Il ressort de l'issue défavorable donnée à ce recours que, *de facto*, dès que l'on vise à protéger un intérêt environnemental, que celui-ci soit invoqué par des individus se fondant sur des droits spécifiques ou par une organisation s'étant pourtant vu reconnaître des prérogatives par le droit international, les juridictions de l'UE continuent à appliquer des critères restrictifs d'appréciation de l'affectation individuelle.³¹

Conclusion

Au final, ce très bref état des lieux de la jurisprudence récente de la CJUE en matière environnementale dresse un constat en demi-teinte qui confirme sa politique jurisprudentielle antérieure. D'un côté la CJUE se montre favorable aux recours introduits au niveau national et dont elle a à connaître via le mécanisme des questions préjudicielles mais, d'un autre côté, lorsqu'il s'agit de recours directs visant l'annulation d'actes de l'Union, le requérant se trouve dans une impasse. Cette situation aboutit à une situation paradoxale dans la mesure où, pour reprendre les propos des requérants dans l'affaire *People's climate* : « *the more people are*

²⁷ Voir ECLI:EU:T:2018:616 (pourvoi : affaire devant la Cour C-784/18P) ; ECLI:EU:C:2015:4

²⁸ ECLI:EU:T:2019:324 (pourvoi : affaire devant la Cour C-565/19P)

²⁹ ECLI:EU:T:2018:616 (pourvoi : affaire devant la Cour C-784/18P) , points 78 – 87 ; ECLI:EU:T:2005:426 ; ECLI:EU:C:1998:153, points 25 et 26.

³⁰ Le recours de l'ONGE a aussi été déclaré irrecevable. Dans une étude de 2012, la Direction Générale pour les politiques internes du Parlement européen reconnaissait déjà que « [t]hese requirements have made it almost impossible for associations to ever succeed in showing individual concern ». Voir *Standing up for your right(s) in Europe* – Locus Standi, étude réalisée par la Direction Générale pour les politiques internes, Département politique, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, 2012, p. 43

³¹ On aurait pu croire que la mise en place d'une procédure de réexamen interne par le Règlement d'Aarhus aurait offert une alternative viable pour les ONGE et donc, un moyen de défendre les intérêts environnementaux mais dans ce cas aussi la Cour et le Tribunal se montrent peu hospitaliers. Voir les arrêts ECLI:EU:T:2019:215 (pourvoi : affaire devant la Cour C-458/19P) ; ECLI:EU:T:2018:616 ; ECLI:EU:T:2016:736 (pourvoi : affaire devant la Cour C-82/17P) ; ECLI:EU:C:2015:4 ; ECLI:EU:C:2015:5

affected by a piece of EU legislation, the less they can access to justice in the European courts »³².

Nous pensons donc qu'une libéralisation des conditions de recevabilité des recours en annulation en matière environnementale serait hautement souhaitable dans la mesure où la victime étant l'« environnement », un aménagement des conditions de recevabilité des recours nous paraît à la fois pertinent et nécessaire si on veut éviter une situation de non-justiciabilité. C'est d'ailleurs dans ce sens que vont les recommandations du Comité d'examen du respect de la Convention d'Aarhus³³ lorsqu'il constate que la jurisprudence de la CJUE n'y est pas conforme au contenu de ladite Convention. Qu'il nous soit permis de rêver et d'espérer que la Cour devienne une véritable cheffe de file de la défense de l'environnement en acceptant, pour ce contentieux, une *actio popularis*, entendue comme la possibilité pour un requérant de contester un acte au motif que, par son existence, il viole le droit de l'Union, sans devoir démontrer qu'il est personnellement affecté par la violation alléguée³⁴. Si ce rêve devait ne pas devenir réalité, nous serions face à un problème de compatibilité du droit de l'Union avec la Convention d'Aarhus qui nuirait à la crédibilité politique de l'Union sur la scène internationale voire engagerait sa responsabilité juridique.

³² « Briefing Note : People's Climate Case Appeal to the European Court of Justice », document publié par *Client Earth*.

³³ ACCC/C/2008/32 (EU), Part II

³⁴ F. Krenč, « La comparaison des systèmes de procédure communautaire avec ceux de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2004, p. 121.