



Le rôle renforcé des justiciables en matière d'environnement

Stamatina Xefteri

► To cite this version:

Stamatina Xefteri. Le rôle renforcé des justiciables en matière d'environnement. Blogdroiteuropéen, 2017. <hal-03510547>

HAL Id: hal-03510547

<https://hal.science/hal-03510547v1>

Submitted on 4 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Citation suggérée : Xefteri S., Note d'actualité droit de l'environnement de l'UE 1/2017, Blogdroiteuropeen, février 2017, <http://wp.me/p6OBGR-1C>

Le rôle renforcé des justiciables en matière d'environnement (Septembre-Décembre 2016)

Par Stamatina Xefteri, doctorante en droit à l'Université Paris II

Sommaire

Cette note d'actualité présente l'apport des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne pendant la période entre septembre 2016 et décembre 2016 dans le domaine du droit de l'environnement de l'Union européenne. Par le premier arrêt, la Cour adopte une définition large de la notion de « plan » contenue dans la directive sur l'évaluation des incidences environnementales. Le deuxième arrêt a un double apport : il précise la notion d'acte législatif au sens de la directive sur l'évaluation des incidences environnementales et apprécie la compatibilité d'une disposition législative nationale régularisant l'absence d'évaluation environnementale avec le droit de l'Union. Le troisième arrêt condamne la République hellénique pour des manquements à plusieurs obligations liées à la protection des habitats naturels de la tortue marine *caretta caretta* dans la « zone spéciale de conservation » de Kyparissia. Le quatrième arrêt traite l'étendue du pouvoir d'appréciation des Etats membres dans la politique de tarification des eaux au regard des exigences posées par la directive-cadre sur l'eau. Le cinquième arrêt énonce que la non-reconnaissance d'une association environnementale en tant que « partie » à une procédure administrative d'autorisation d'un projet, est incompatible avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Le sixième arrêt clarifie la notion « d'informations ayant trait à des émissions dans l'environnement » du règlement n° 1367/2006 en opérant une conciliation entre le droit à un accès aux documents et ses dérogations. Par le dernier arrêt analysé, le Tribunal rejette pour la première fois un recours en annulation formé par trois associations environnementales qui contestait les conditions d'autorisation de mise sur le marché du soja génétiquement modifié. Ces arrêts illustrent les tensions fortes entre les intérêts économiques et la protection de l'environnement ou la santé humaine, entre l'autonomie procédurale des Etats membres et le droit au recours effectif, entre les données scientifiques et les politiques de l'Union.

Mots-clés

Notion de « plan et programme » – « Acte législatif » – Tortue *caretta caretta* – Interdiction de détérioration – Politique de tarification de l'eau – Associations environnementales – Droit

à un recours effectif – « Informations ayant trait à des émissions dans l'environnement » – Organismes génétiquement modifiés

Un champ d'application élargi de l'obligation de soumettre les projets à une évaluation d'incidences environnementales

I- Une nouvelle interprétation large de la notion de « plan »

[CJUE, 27 octobre 2016, D'Oultremont e.a., aff. C-290/15, EU:C:2016:816, non encore publié](#)

Le présent arrêt traite la question de savoir si un arrêté réglementaire pris par le gouvernement wallon relatif aux parcs d'éoliennes constitue un « plan » ou un « programme » au sens de la [directive 2001/42/CE relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement](#)¹, ce qui conduirait à ce qu'il soit préalablement soumis à une évaluation environnementale.

Selon la définition donnée par la directive, un plan ou un programme doit remplir deux conditions cumulatives ; d'une part, il doit être élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local [...] et, d'autre part, exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives². La question qui s'est posée alors était de savoir si cet arrêté constitue un acte élaboré par une autorité nationale, régionale ou locale, dont l'adoption est exigée par la législation.

En effet, l'adoption de l'arrêté réglementaire était exigée par un décret et son objet portait sur le domaine de l'énergie. Pour déterminer si un tel arrêté entre ou non dans le champ d'application de la directive, la Cour de justice va au-delà des éléments constitutifs de la notion de plan et programme³. D'une part, elle met en avant que le critère décisif est l'objectif découlant de la directive, c'est-à-dire le niveau élevé de protection de l'environnement. D'autre part, elle rappelle l'acception stricte des exceptions éventuelles⁴. En évoquant l'effet utile de la directive, l'avocat général Kokott souligne qu'une solution contraire conduirait les Etats membres à contourner l'exigence de l'évaluation environnementale en ayant recours à l'adoption de mesures par le biais de plusieurs mesures partielles⁵. Selon elle, un plan peut viser des territoires et non pas seulement un seul territoire donné et il n'est pas nécessaire

¹ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO L 197 du 21.7.2001, p. 30–37.

² Directive 2001/42, précitée, article 2 sous a). Il faut alors qu'un plan soit exigé par une décision officielle. Voir sur cette condition : CLEMENT Marc, *Droit européen de l'environnement : jurisprudence commentée*, Bruxelles, Larcier, 3^{ème} édition, 2016, note sous l'arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Terre wallonne ASBL contre Région wallonne*, C-41/11, p. 196 s. : une simple déclaration d'intention politique faite par un organe territorial ne suffit pas pour être qualifié de « plan ».

³ En ce sens aussi : Sébastien Roset, « À nouveau des questions sur les notions « de plans et programmes »... », commentaire sur : CJUE, 2e ch., 27 oct. 2016, *D'Oultremont et a.*, aff. C-290/15, *Europe*, Décembre 2016, n° 12, comm. 478.

⁴ CJUE, 10 septembre 2015, *Dimos Kropias Attikis*, aff. C-473/14, EU:C:2015:582, pt 50.

⁵ Conclusions sous : CJUE, 27 octobre 2016, *D'Oultremont e.a.*, aff. C-290/15, pt 55. En d'autres termes, l'évaluation environnementale ne s'impose pas simplement aux mesures ayant un contenu global, mais aussi aux mesures qui concernent un aspect spécifique de l'aménagement du territoire.

qu'il établisse le cadre complet de l'aménagement du territoire pour une question donnée (ici les éoliennes). La Cour privilégie une interprétation large de la notion de « plan » pour éliminer le risque de restreindre le champ d'application de la directive aux seuls plans « exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ». Le « plan » est un acte « définissant les critères ainsi que les modalités de l'aménagement du territoire et fixant des règles et des procédures de contrôle auxquelles serait soumise la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets⁶ ». Une telle définition permet de soumettre tout acte produisant des effets importants sur le territoire, à une évaluation environnementale préalable.

[CJUE, 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, aff. C-348/15, EU:C:2016:882, publié au Recueil numérique](#)

II- Une interprétation large de la notion d' « acte législatif national spécifique »

Le renvoi préjudiciel provenant de la Cour administrative autrichienne a pour origine un litige entre la ville autrichienne de Wiener Neustadt et le gouvernement du Land de Basse concernant la légalité d'une décision autorisant des projets d'extension dans une installation traitant des déchets, sans que ces projets soient soumis préalablement à une évaluation des incidences sur l'environnement ; selon la loi autrichienne sur les déchets, des projets autorisés sans évaluation environnementale préalable ne peuvent être déclarés nuls que dans un délai de 3 ans, délai au terme duquel ils sont considérés comme légalement autorisés. C'est dans ce contexte que s'est posée la question de l'incompatibilité de la loi autrichienne au regard de la [directive 85/337 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement](#)⁷.

En premier lieu, la juridiction autrichienne a demandé à la Cour si la loi autrichienne examinée constitue effectivement un « acte législatif national » au sens de l'article 1, paragraphe 5, de la directive 85/337⁸. Les projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique sont, selon la directive susmentionnée, exclus du champ d'application de la directive, à la condition que les objectifs fixés par la directive soient atteints par la procédure législative⁹. Comme pour toute directive, les cas d'exclusion du

⁶ CJUE, 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, aff. C-567/10, EU:C:2012:159, pt 30 ; CJUE, 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, aff. C-43/10, EU:C:2012:560, pt 95.

⁷ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 175, 5.7.1985.

⁸ La notion de l'acte législatif a déjà fait l'objet de la jurisprudence. A titre d'exemple : CJCE, 16 septembre 1999, *WWF e.a.*, C-435/97, EU:C:1999:418, Rec. p. I-5613, pt 58 : « Il doit notamment ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet » ; CJUE, 16 février 2012, *Solvay e.a.*, aff. C-182/10, EU:C:2012:82, pt 43 : « un acte législatif qui ne ferait que « ratifier » purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond qui permette de respecter lesdites conditions, ne peut être considéré comme un acte législatif spécifique » ; CJUE, 18 octobre 2011, *Boxus e.a.*, aff. Jtes C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, Rec. p. I-9711, pt 39 : « l'acte législatif adoptant celui-ci doit comporter, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement »

⁹ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 175, 5.7.1985, p. 40–48, article 1 paragraphe 5 : « La présente

champ d'application doivent recevoir une interprétation restrictive¹⁰. Ainsi, les projets prévues par un acte législatif qui ne tient pas compte des incidences sur l'environnement, entrent dans le champ d'application de la directive et partant, restent soumis à une évaluation environnementale. Cela ne signifie pas, selon les conclusions de l'avocat général Kokott, « *que l'exception relative à l'autorisation de projets par un acte législatif s'opposerait à une fiction légale d'autorisation. Les dispositions en cause ne prévoient tout simplement pas de règles au sujet d'une fiction légale d'autorisation de projets qui auraient requis une évaluation de leurs incidences sur l'environnement*¹¹ ». Ainsi, la Cour de justice a conclu que la loi en cause, d'une part, n'a pas un contenu assimilable à une autorisation¹², et d'autre part, ne garantit pas l'objectif de la directive, c'est-à-dire la soumission des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, à une évaluation préalable.

II- L'incompatibilité d'une régularisation législative a posteriori de l'absence d'évaluation environnementale avec le droit de l'Union

En second lieu, il s'agissait de savoir si la législation autrichienne était conforme aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime. Selon la Cour, une disposition législative visant à régulariser des actes irréguliers au regard du droit de l'UE est permise à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner ces règles. Néanmoins, la législation autrichienne semble permettre de considérer comme légalement autorisés au regard de l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement, les projets dont l'autorisation ne peut plus être contestée. Par cet arrêt, la Cour énonce qu'une régularisation législative *a posteriori* de l'absence d'évaluation environnementale est clairement contraire au droit de l'UE dans la mesure où elle permet aux Etats de se dispenser de leurs obligations.

Nouvelle condamnation de la République hellénique pour manquement à l'interdiction de perturbations touchant la tortue marine *caretta caretta* dans une zone spéciale de conservation

[CJUE, 10 novembre 2016, Commission contre Grèce, aff. C-504/14, EU:C:2016:847, publié au Recueil numérique](#)

Loin de surprendre sur le plan juridique, cet arrêt a été rendu suite à un recours en manquement introduit par la Commission européenne contre la République hellénique ayant pour objet les obligations imposées par la [directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages](#).

directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative ».

¹⁰ V. en ce sens, sur le champ d'application de la directive en cause : CLEMENT Marc, *op. cit.*, note sous l'arrêt CJCE, 19 sept. 2000, *Luxembourg et B. Linster e.a.*, aff. C-287/98, p. 150.

¹¹ Conclusions dans l'affaire : CJUE, 17 novembre 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, aff. C-348/15, EU:C:2016:662, pt 30.

¹² V. aussi : CJUE, 16 février 2012, *Solvay e.a.*, aff. C-182/10, EU:C:2012:82, pt 32 : « un acte législatif adoptant un projet doit, pour entrer dans le champ d'application de l'article 1er, paragraphe 5, de cette directive, être spécifique et présenter les mêmes caractéristiques qu'une telle autorisation ».

Plus particulièrement, la République hellénique s'est vue condamner par la Cour de justice pour ne pas avoir adopté des mesures de protection de la tortue *caretta caretta*¹³ ainsi que pour avoir toléré de plusieurs manières la perturbation des habitats dunaires de cette espèce protégée dans la zone de Kyparissia, un « site d'intérêt communautaire ». En vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive, la Cour estime que la construction des résidences, le développement des infrastructures et des bars ainsi que le défaut d'encadrement de leur utilisation, sont contraires à la directive¹⁴. En effet, cette dernière interdit toute activité qui engendre des perturbations aux espèces protégées à la conditions qu'elles soient susceptibles d'affecter de manière significative ses objectifs, à savoir la conservation de la faune et de la flore sauvage ainsi que de leurs habitats naturels¹⁵. Malgré la reconnaissance de Kyparissia en tant que « zone spéciale de conservation » par la législation grecque et les mesures administratives et pénales prises à cet égard, la Grèce a toléré l'ouverture des routes vers la plage, permettant ainsi la perturbation des habitats dunaires des tortues. En outre, nonobstant l'interdiction du camping sauvage dans cette zone protégée, la Grèce n'a pas suffisamment surveillé le respect de cette interdiction. Elle n'a également pas empêché l'installation des mobiliers sur les plages, le nettoyage des plages au moyen des machines lourdes, les activités de pêche ou la pollution lumineuse. La condamnation de la Grèce confirme une jurisprudence constante sur l'ampleur de la protection stricte offerte par les articles 6, paragraphe 3 et 12 de la directive qui interdisent toute perturbation intentionnelle de la tortue¹⁶, notamment pendant les périodes de reproduction et de nidification (interdiction de détérioration). L'arrêt apporte surtout une interprétation de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive : il illustre les différentes activités humaines qui constituent des perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif aux habitats naturels des espèces protégées par de zones spéciales de conservation. Elle confirme aussi l'insuffisance de mesures normatives de nature générale dont l'application est compromise en raison d'un développement touristique et immobilier.

¹³ Ce n'est pas la première fois que la Grèce se trouve condamnée à cause de l'absence de mesures appropriées sur la protection de la tortue marine *Caretta caretta*. Par un arrêt du 30 janvier 2002, C-103/00, la Cour a constaté l'absence de transposition dans le délai prescrit par la directive, et plus précisément, du manquement lié à l'établissement d'un système efficace de protection stricte de la tortue marine *Caretta caretta* à Zante. Voir, à cet égard, la note de Christodoulou-Varotsi, Iliana, "Review of the Greek Cases before the ICJ in the Framework of Articles 226 and 234 ECT during the Period 2001-2002", *Revue Hellénique de Droit International*, 2002, Issue 2, p. 555-557. Il s'agit également du premier arrêt interprétant les exigences sur la protection des espèces en danger selon la directive 92/43/CEE : J.M. Verschuuren, « Implementation of the Convention on Biodiversity in Europe: 10 Years of Experience with the Habitats Directive », 5 *J. INT. Wildlife L. & Pol' Y*, 2003, 251, 265.

¹⁴ CJUE, 10 novembre 2016, Commission contre Grèce, aff. C-504/14, EU:C:2016:847, publié au Recueil numérique, pts 45, 71.

¹⁵ V. également : CJUE, 17 juillet 2014, *Commission / Grèce*, aff. C-600/12, EU:C:2014:2086, publié au Recueil numérique. Il est à noter que dans un autre arrêt rendu en recours en manquement contre la Grèce, la Cour avait jugé qu'un site de mise en décharge maintenu dans l'île de Zakynthos pourrait affecter de manière significative la protection de la tortue marine en risquant de compromettre la conservation du site Natura 2000.

¹⁶ Francis Haumont, « L'évaluation appropriée des incidences, illustration du rôle du juge européen, dans la mise en œuvre de Natura 2000 », in Charles-Hubert Born, Francis Haumont (dir.), *Natura 2000 et le juge, Situation en Belgique et dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 50. La protection est garantie grâce à l'ampleur de l'obligation de procéder à une évaluation des incidences ; il suffit qu'il y ait « une probabilité ou un risque d'impact significatif, ce risque étant mis en relation avec les objectifs de conservation des sites » Natura 2000.

Etendue et limites du pouvoir d'appréciation des Etats membres quant à la tarification des services d'eau

[CJUE, 7 décembre 2016, *Vodoopskrba i odvodnja*, aff. C-686/15, EU:C:2016:927, publié au Recueil numérique](#)

Dans cette affaire croate, la Cour de justice s'est prononcée sur des questions relatives à la tarification des services d'eau en droit de l'Union européenne. L'analyse porte sur l'interprétation de la [directive-cadre 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau](#)¹⁷. Dans le litige ayant donné lieu à ce renvoi préjudiciel, la requérante avait refusé de payer un montant fixe facturé qui a été calculé indépendamment de la consommation d'eau¹⁸, en invoquant la contrariété de cette méthode de tarification avec la directive.

La politique de tarification des services de l'eau et les mesures relatives à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation des eaux constituent des « *instruments, à la disposition des États membres, de gestion qualitative de l'eau destinée à une utilisation rationnelle de la ressource* »¹⁹. En l'espèce, deux éléments importants ont été pris en considération par la Cour de justice. D'une part, l'objectif de la directive-cadre est d'établir un cadre global d'action pour la protection du milieu aquatique de l'Union et l'utilisation écologiquement viable des eaux ; cela engage les Etats membres à adopter des mesures préservant la qualité et la quantité des eaux, cette dernière étant une exigence accessoire à l'impératif de qualité des eaux. Selon son article 9, ces objectifs affectent inévitablement la politique de tarification choisie par les Etats membres : celle-ci doit inciter les usagers à utiliser l'eau de manière efficace²⁰. D'autre part, si les Etats membres doivent tenir compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, ils sont libres d'apprécier la méthode de tarification des services de l'eau. Ainsi, même si une tarification calculée en fonction de la consommation réelle répond à la nécessité de contrôler l'utilisation des eaux par les usagers, une autre politique de tarification, dissociée de celle-ci, n'est pas exclue par la directive ; ce choix fait partie du pouvoir d'appréciation reconnu aux Etats membres, à la condition que ceux-ci respectent le principe de récupération des coûts financiers et environnementaux des services liés à l'utilisation de l'eau. Toutefois, eu égard aux exceptions permises par la directive²¹,

¹⁷ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000, p. 1–73.

¹⁸ Sur ce point, voy. également : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social - Tarification et gestion durable des ressources en eau, COM/2000/0477, pt 2.2 : Dans la plupart des Etats membres la tarification de l'eau comprend un élément fixe et un élément variable lié à la consommation et à la pollution.

¹⁹ CJUE, 11 septembre 2014, *Commission / Allemagne*, aff. C-525/12, EU:C:2014:2202, publié au Recueil numérique, pt 55.

²⁰ Directive 2000/60/CE, *précitée*, article 9 paragraphe 1 : « Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que: la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive [...] ».

²¹ Directive 2000/60/CE, *précitée*, article 9 paragraphe 4 : « Les États membres ne commettent pas d'infraction à la présente directive lorsqu'ils décident, conformément à des pratiques établies, de ne pas appliquer les dispositions prévues au paragraphe 1, deuxième phrase, et, à cet effet, les dispositions pertinentes du paragraphe

l'application de ce principe n'est pas absolue. Cela s'ajoute à la souplesse caractéristique en général la politique de tarification²² qui peut tenir compte des effets sociaux, économiques et environnementaux, des conditions d'utilisation de l'eau, des catégories d'utilisateurs et de la contribution des différents secteurs économiques à la récupération des coûts. Par conséquent, l'arrêt confirme que les Etats membres ont une certaine liberté dans la fixation de la tarification qui leur permet de prendre en considération les coûts financiers liés à la fourniture des services et leur entretien, les coûts environnementaux et les coûts de la ressource²³.

Renforcement du droit à une protection juridictionnelle effective d'une organisation environnementale lors d'une procédure administrative d'autorisation d'un projet

[CJUE, 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, aff. C-243/15, EU:C:2016:838, publié au Recueil numérique](#)

En faisant valoir ses droits tirés de l'article 6 paragraphe 3 de la directive 92/43/CEE concernant l'évaluation d'incidences de tout projet²⁴, en l'espèce installé sur une « zone de protection spéciale », l'association environnementale slovaque s'est vue refuser la qualité de partie à la procédure administrative en cours par l'autorité ainsi que par les juridictions compétentes.

La question du droit au recours effectif des associations n'est certainement pas nouvelle. La Cour a non seulement énoncé que « *les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement*²⁵ », mais elle a aussi clarifié le *locus standi* des associations, à propos de l'irrecevabilité des recours juridictionnels en Allemagne²⁶. En l'occurrence, la Cour a examiné si le droit à un recours effectif tel qu'inscrit

2, pour une activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les buts de la présente directive et ne compromet pas la réalisation de ses objectifs. Les États membres font rapport, dans les plans de gestion de district hydrographique, sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas appliqué dans son intégralité le paragraphe 1, deuxième phrase ».

²² Thieffry Patrick, *Traité de droit européen de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 302.

²³ Communication COM/2000/0477, précitée, pt 2.1.

²⁴ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *OJ L 206*, 22.7.1992, p. 7–50, article 6 paragraphe 3 : « Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public ».

²⁵ CJUE, 11 avril 2013, *Edwards et Pallikaropoulos*, aff. C-260/11, EU:C:2013:221, publié au Recueil numérique, pt 40.

²⁶ Sur ce point : Franziska Grashof, *National Procedural Autonomy Revisited: Consequences of Differences in National Administrative Litigation Rules for the Enforcement of European Union Environmental Law - The Case of the EIA*, Europa Law Publishing, 2015, p. 66 s. V. également les arrêts : CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, aff. C-115/09, EU:C:2011:289, Rec., p. I-3673, pt 45 : « s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre l'un des décisions, actes ou omissions visés à l'article 10 bis de la directive 85/337, aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10 bis,

à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, s'oppose à une interprétation des règles procédurales slovaques qui empêcherait une association environnementale d'invoquer ses droits liés à la protection de l'environnement pour faire annuler une autorisation incompatible avec les exigences de la directive 92/43.

En premier lieu, selon les termes de cette dernière, les autorités nationales sont tenues de n'autoriser que les projets qui ne produisent pas d'effets significatifs sur l'état de conservation de ces sites. Il est admis que, pour préserver l'effet utile de la directive, celle-ci peut être invoquée par les particuliers. En outre, la Cour rappelle l'importance de la participation du public aux décisions en matière d'environnement telle que reconnue tant par le droit de l'Union que par la convention d'Aarhus, et les définitions contenues dans ces textes reconnaissent un droit de participation aux associations environnementales.

Ensuite, après avoir admis que les décisions administratives prises dans le cadre de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43 entrent dans le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux, la Cour vise à examiner cette situation au regard de la protection juridictionnelle effective de l'article 47²⁷. Comme le remarque l'avocat général Kokott dans ses conclusions, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les associations environnementales ont « *un intérêt juridiquement reconnu en matière de protection de l'environnement* »²⁸. Ces décisions nationales, qu'elles portent sur la participation du public ou sur l'évaluation d'incidences environnementales, doivent répondre à l'exigence de la convention d'Aarhus imposant un large accès du public à la justice. En ce sens, les Etats membres doivent appliquer leurs règles procédurales de manière à garantir aux organisations environnementales l'accès au juge. Enfin, contrairement aux conclusions de l'avocat général²⁹, la Cour note que pour garantir l'exercice effectif de ce droit, il ne suffit pas de lui reconnaître la qualité de « partie intéressée », mais celle de « partie à la procédure » (pt 73). La différence entre les deux statuts est cruciale, dans la mesure où la seule reconnaissance à la requérante de la qualité de « partie intéressée » ne lui permet pas d'introduire un recours visant à l'annulation de l'autorisation en cause. L'arrêt illustre bien les contraintes qui s'imposent l'autonomie procédurale des Etats membres : si ce principe postule l'application des règles nationales de procédure administrative et juridictionnelle, leurs modalités doivent être ajustées pour garantir une protection juridictionnelle effective.

troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337 » ; CJUE, 15 octobre 2015, *Commission contre Allemagne*, aff. C-137/14, pt 91.

²⁷ Il convient de rappeler que il incombe aux Etats membres de déterminer la qualité et l'intérêt des justiciables pour agir en justice, « le droit communautaire exige néanmoins que la législation nationale ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective » : CJCE, 11 juillet 1991, *Verholen e.a./Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, Aff. jtes C-87/90, C-88/90 et C-89/90, EU:C:1991:314, Rec., p. 3757, pt 24. V. également : CJUE, 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, aff. C-240/09, EU:C:2011:125, Rec., p. 1255, pt 47.

²⁸ Conclusions sous : CJUE, 8 novembre 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, aff. C-243/15, pts 46-49.

²⁹ *Ibid*, pts 101-121. L'avocat général Kokott évalue les procédures garantissant une protection juridictionnelle effective aux associations au regard des principes d'effectivité et d'équivalence et conclue à ce que la procédure administrative et juridictionnelle n'y sont pas contraires.

Une articulation délicate entre le droit à l'accès aux documents et ses dérogations à propos de l'interprétation de la notion d' « émissions » et d'« informations ayant trait à des émissions dans l'environnement »

[CJUE, 23 novembre 2016, Commission / Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe, aff. C-673/13 P, EU:C:2016:889, publié au Recueil numérique](#)

L'arrêt rendu en pourvoi par la Cour de justice apporte des précisions sur les notions d' « émissions » et d'« informations ayant trait à des émissions dans l'environnement ». L'affaire porte sur le refus de la Commission européenne de permettre à deux associations, Greenpeace Nederland et l'ONG Pesticide Action Network Europe, l'accès aux documents³⁰ relatifs à la mise sur le marché du glyphosate. Les associations ont demandé l'annulation devant le Tribunal de la décision refusant l'accès aux documents. Par son arrêt³¹, le Tribunal de l'Union européenne avait annulé la décision attaquée dans la mesure où les documents litigieux comprenaient des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement. La Commission avait fait appel de cet arrêt.

Le premier problème examiné par la Cour tient à l'articulation entre, d'une part, l'interprétation de la notion d'« informations ayant trait à des émissions dans l'environnement » du règlement n° 1367/2006 et, d'autre part, la protection du secret professionnel et des intérêts commerciaux telles qu'assurées par l'article 339 TFUE et le règlement n° 1049/2001. De la jurisprudence de la Cour ressort clairement une interprétation restrictive des dérogations limitant l'accès du public aux informations environnementales. En ce sens, la Cour confirme l'application du principe de l'accès le plus large possible du public aux informations environnementales qui a été privilégié par le Tribunal.

Le second point examiné par la Cour la conduit à ne pas constater d'erreur de droit de la part du Tribunal. Contrairement aux prétentions de la Commission, la Cour a estimé que ni les règlements applicables, ni la Convention d'Aarhus ne limite la notion d'« informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement » aux seules informations concernant les émissions provenant de certaines installations industrielles : la solution contraire pourrait compromettre l'objectif du large accès du public aux informations. En même temps, la Cour de justice a estimé que la notion ne comprend pas seulement les informations sur les émissions effectivement libérées dans l'environnement, mais également sur les émissions prévisibles du produit en cause dans l'environnement, dans des conditions normales ou et selon les conditions précisées par l'autorisation de sa mise sur le marché.

Malgré tout, l'arrêt du Tribunal a été annulé du fait qu'il retient « qu'il suffit qu'une information ait trait, de manière suffisamment directe, à des émissions dans l'environnement

³⁰ Rhiannon Williams, « Access to documents held by European Institutions with particular regard to Environmental Infringement procedures, or the emperor's new clothes, and the chimera of "Amicable Dispute Resolution" », in Christine Larssen (ed), *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2003. L'auteur attire l'attention sur l'obligation des institutions de faire une balance d'intérêts lorsqu'elles ont recours aux dérogations pour refuser l'accès aux documents.

³¹ CJUE, 8 octobre 2013, *Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe / Commission*, aff. T-545/11, EU:T:2013:523, publié au Recueil numérique.

pour relever de la notion d'« informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement ». Si une interprétation restrictive de cette notion est expressément écartée par la Cour, car celui-ci englobe les informations qui concernent ou qui sont relatives à des émissions dans l'environnement, la Cour ne retient pas plus une interprétation très large qui ne trouve aucun fondement juridique ni dans le règlement ni dans la Convention d'Aarhus. C'est pourquoi il ne suffit pas que les informations présentent un quelconque lien, même direct, avec des émissions dans l'environnement pour que le droit à communication soit acquis : cela aurait pour effet de vider les dérogations prévues par le règlement n° 1049/2001 de leurs sens et leur effet utile. Enfin, on ne peut qu'observer l'absence de toute référence à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux sur le droit d'accès aux documents³², qui, tout comme le droit dérivé, dépasse le champ d'application des informations environnementales³³.

Premier arrêt du Tribunal validant l'autorisation de commercialisation du soja génétiquement modifié

[CJUE, 15 décembre 2016, *TestBioTech e.a./Commission*, aff. T-177/13, EU:T:2016:736, non encore publié](#)

C'est la première fois que le Tribunal de l'Union européenne se prononce sur une question telle que la contestation par trois organisations non gouvernementales (ONG) de la commercialisation, en Europe, d'un soja génétiquement modifié, utilisé pour l'alimentation animale³⁴. La mise sur le marché des tels produits constitue une forme de dissémination des OGM, mais ne concerne pas la question de leur culture. Les requérants avaient initialement demandé le réexamen interne³⁵ de la décision d'exécution 2012/347/UE de la Commission, du 28 juin 2012, autorisant la mise sur le marché de produits contenant du soja génétiquement

³² Si le droit dérivé applicable en l'espèce vise à garantir le droit d'accès aux documents des institutions, ni la Cour ni le Tribunal font référence à l'article 42 de la Charte prévoyant que « Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support ». Par contre, le Tribunal se réfère, dans l'arrêt attaqué (T-545/11), aux articles 16 et 17 de la Charte sur la liberté d'entreprise et le droit de propriété.

³³ Thieffry Patrick, *Traité de droit européen de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 690.

³⁴ Jusqu'à présent, les affaires portées devant la juridiction européenne qui concernent l'application du règlement sectoriel n° 1829/2003 portaient sur la qualification juridique des OGM (CJUE, 6 septembre 2011, *Bablok c/ Freistaat Bayern*, Aff. C-442/09, EU:C:2011:541, Rec., p. 7419), la mise en culture d'OGM autorisés (CJUE, 8 mai 2013, *Giorgio Fidenato*, Aff. C-542/12, EU:C:2013:298, publié au Recueil numérique ; CJUE, 6 septembre 2012, *Pioneer Hi Bred Italia c/ Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, Aff. C-36/11, EU:C:2012:534, publié au Recueil numérique) ou les mesures de protection prises en vertu de l'article 34 du règlement (CJUE, 8 septembre 2011, *Monsanto c/ Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, Aff. jtes C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, Rec., p. 7763).

³⁵ 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, JO L 264 du 25.9.2006, p. 13–19, article 10 paragraphe 1 : « Toute organisation non gouvernementale satisfaisant aux critères prévus à l'article 11 est habilitée à introduire une demande de réexamen interne auprès de l'institution ou de l'organe communautaire qui a adopté un acte administratif au titre du droit de l'environnement ou, en cas d'allégation d'omission administrative, qui était censé avoir adopté un tel acte ».

modifié³⁶. Les ONG ont formé un recours en annulation contre le rejet de leur demande en se fondant sur les exigences du [règlement n° 1829/2003](#). Il s'agit d'un règlement sectoriel³⁷ qui vise à concilier la protection de la santé humaine et animale ainsi que celle de l'environnement avec le fonctionnement du marché intérieur. Par son arrêt, le Tribunal confirme le bien-fondé de la décision qui avait rejeté la demande de réexamen des requérants.

L'arrêt soulève un nombre important de questions de procédure et de fond. L'accès des associations à la justice en matière des OGM, la pondération entre les intérêts économiques et la protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi que l'obligation de motivation non-exhaustive de la Commission sont au cœur de cet arrêt.

Parmi les arguments sur la procédure, il convient d'insister surtout sur l'objet et l'étendue du contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal et le régime de preuve. Sur la première question, le Tribunal retient que le [règlement n° 1367/2006](#) ne crée pas de droit de contester la légalité de la décision d'autorisation directement, mais seulement celle du refus d'un réexamen interne de la décision. D'ailleurs, les objectifs larges de la Convention d'Aarhus ne permettent pas d'exercer un contrôle plus restreint que celui de l'article 263 TFUE. Sur la seconde question, le Tribunal se prononce en faveur d'un régime en matière de preuve qui assure des conditions favorables au droit des associations d'accéder à la justice : dès lors que leur droit d'accès aux documents est limité aux documents publiquement disponibles et que la Commission a obligation d'examiner d'office toute information pertinente, les requérants ne doivent pas prouver l'illégalité de la décision attaquée, mais apporter un faisceau d'indices. Malgré tout, les limites du contrôle juridictionnel imprègnent les motifs de l'arrêt, en confirmant que le Tribunal ne peut pas substituer son appréciation des faits complexes à l'appréciation de la Commission. Enfin, il convient de noter que plusieurs arguments des requérantes n'ont pas été examinés sur le fond : certains ont été rejetés comme irrecevables du simple fait qu'ils n'ont pas été invoqués dans la demande de réexamen³⁸ ; d'autres ont été écartés comme des allégations peu claires et précises³⁹.

Quant aux arguments sur le fond, les associations ont invoqué quatre moyens tendant à l'annulation de la décision de la Commission refusant le réexamen de sa [décision n° 2012/347](#).

Le premier moyen portait sur l'absence d'équivalence substantielle entre le soja modifié et le soja conventionnel. Si l'importance de l'équivalence substantielle entre l'aliment OGM et un

³⁶La décision avait été adoptée suite à un avis favorable émis par l'Autorité européenne de sécurité des aliments estimant que le soja modifié était aussi sûr que son homologue non génétiquement modifié quant à ses effets potentiels sur la santé humaine et animale ou sur l'environnement. Le texte entier de l'avis émis par l'Autorité est disponible en ligne : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2012.2560/epdf>

³⁷ Les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés entrent dans le champ d'application de ce règlement sectoriel et ne relèvent pas de la procédure générale consacrée par la [directive 2001/18/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

³⁸ CJUE, 15 décembre 2016, *TestBioTech e.a./Commission*, aff. T-177/13, EU:T:2016:736, non encore publié, pts 126, 136, 261.

³⁹ *Ibid*, pts 142, 147, 201, 252, 267.

aliment conventionnel s'est réduite dans la nouvelle réglementation⁴⁰, elle occupe une place parmi les éléments soumis par le demandeur d'une autorisation. Un défaut de motivation ou une erreur manifeste d'appréciation sur ce point n'ont pas été retenus dans la mesure où l'approche comparative de la Commission telle qu'exposée, permet de comprendre les raisons du rejet de la demande⁴¹ ainsi que d'identifier les différences significatives entre le soja modifié et ses comparateurs.

En ce qui concerne le deuxième moyen sur le caractère insuffisant de l'examen toxicologique, le Tribunal relève que la portée de l'évaluation de toxicité se fait au cas par cas, ce qui n'exclut pas la possibilité d'une évaluation limitée. En l'espèce, un tel examen a été réalisé par le groupe scientifique sans révéler des différences, des variations significatives ou des préoccupations de sûreté liées aux nouvelles protéines. Selon le Tribunal, les requérantes n'ont pas justifié le caractère inadéquat de l'évaluation et l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie à cet égard.

Le troisième moyen sur l'absence d'évaluation immunologique exhaustive a été également rejeté. D'abord, le Tribunal rappelle que les avis scientifiques de l'EFSA ne lient pas la Commission dans sa propre évaluation ; si la Commission n'est pas d'accord avec l'avis, elle doit fournir des explications à cet égard⁴². Ensuite, il estime que l'évaluation de la Commission tient compte des risques potentiels pour les enfants, car la conclusion de l'EFSA sur l'allergénicité du soja se fonde sur la valeur probante des éléments de preuve. Son avis a été implicitement adopté par la Commission sans qu'une étude complémentaire soit nécessaire.

Enfin, le quatrième moyen portant sur la prétendue absence de contrôle de la consommation, postérieurement à l'autorisation de mise sur le marché du soja modifié selon les exigences du règlement n° 1829/2003. Or, l'EFSA a le pouvoir d'apprécier dans son avis, s'il y a lieu d'imposer une telle surveillance postérieure à la commercialisation du soja. En l'espèce, la Commission a adopté sa position ayant écarté la nécessité d'un tel contrôle, sans méconnaître son obligation de motivation ou les limites de son large pouvoir d'appréciation.

⁴⁰ Voir sur ce point : Christine Noiville, Marie-Angèle Hermitte, Estelle Brosset, « Organismes génétiquement modifiés », *Jurisclasseur Environnement*, fascicule 2700 et *Jurisclasseur Europe*, fascicule 1980, pts 97- 98 : « le régime juridique de la mise sur le marché ne dépend plus de l'équivalence entre l'aliment OGM et un aliment conventionnel » ; Theofanis Christoforou, « The regulation of genetically modified organisms in the European Union: The interplay of science, law and politics », *CMLRev* (41), 2004, p. 654.

⁴¹ Sur l'étendue de la motivation exigée : 4 mars 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito et Fineco Asset Management/Commission*, T-445/05, EU:T:2009:50, pt 67 et jurisprudence citée ; arrêt du 9 septembre 2011, *Dow AgroSciences e.a./Commission*, T-475/07, EU:T:2011:445, pt 246 ; arrêt du Tribunal du 8 juillet 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commission*, T-198/01, Rec. p. II-2717, pts 59 et 60 : « la Commission n'est pas tenue de prendre position sur tous les arguments invoqués devant elle par les intéressés, mais il lui suffit d'exposer les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision ».

⁴² Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO L 268 du 18.10.2003, p. 1–23, articles 7 et 19.