La Convention d'Aarhus et le contentieux déclaratoire (tout sauf le contentieux de l'annulation et indemnitaire) devant la Cour de justice de l'UE

Athanase Popov

Introduction; Conclusion

I. Les renvois préjudiciels en appréciation de validité provoqués par des actions ou recours déclaratoires

II. Les objections de l'Aarhus Convention Compliance Committee à l'égard de la théorie du système complet de voies de droit

III. Le contournement sectoriel de la jurisprudence *Plaumann* à propos de la qualité pour agir des ONG environnementales

Introduction I

"The preliminary ruling procedure is an incomplete and imperfect means of accomplishing what should be accomplished in a direct action to the CJEU: namely, the adjudication of claims involving breaches of EU laws by EU actors with EU-level consequences before an EU tribunal"

Letter of 20 May 2015 of the NGO *Ökobüro* (communicant) to the Aarhus Convention Compliance Committee about the use of domestic remedies, case ACCC/C/2015/128 concerning compliance by the European Union, para. 86

Introduction II

- There is broad consensus that the EU must be fully compliant with the Aarhus Convention.
- The Commission concludes that ensuring compliance with the Aarhus Convention Compliance Committee findings in case ACCC/C/2015/128 requires an adjustment to the existing legal framework or equivalent measure. The Commission concludes that the status quo would raise issues of compliance with the ACCC findings, taking into account the EU's obligations under the Aarhus Convention.

(Communication from the Commission on the findings in case ACCC/C/2015/128, COM(2023) 307 final).

I. Les renvois préjudiciels en appréciation de validité provoqués par des actions ou recours déclaratoires

Les recours en annulation et les renvois préjudiciels en appreciation de validité sont-ils vraiment complémentaires?

La protection juridictionnelle effective en droit de l'Union se heurte aux obstacles suivants:

- Libellé et interprétation de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE: « Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le 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 ».

- Les différentes catégories de requérants ne sont pas logés à la même enseigne:

  - États membres
  - Institutions européennes.
  - Tous les autres.

• En vertu de la jurisprudence *Plaumann* (1963), « Les personnes autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être individuellement concernées par celle-ci que si cette décision les affecte en raison de *certains attributs qui leur sont propres ou de circonstances dans lesquelles elles diffèrent de toutes les autres personnes et les distingue ainsi individuellement* ».

• En vertu de la jurisprudence *Unibet* (2007), «le principe de protection juridictionnelle effective des droits conférés aux justiciables par le droit communautaire ne requiert pas, dans l'ordre juridique d'un État membre, l'existence d'un recours autonome tendant, à titre principal, à examiner la conformité de dispositions nationales avec le droit communautaire, dès lors que d'autres voies de droit permettent d'apprécier de manière incidente une telle conformité, ce qu'il appartient au juge national de vérifier » (point 71) et si la requérante « était contrainte de s'exposer à des procédures administratives ou pénales à son encontre et aux sanctions qui peuvent en découler, comme seule voie de droit pour contester la conformité des dispositions nationales en cause avec le droit communautaire, cela ne suffirait pas pour lui assurer une telle protection juridictionnelle effective » (point 64).

Échos de la doctrine

- Koen Lenaerts, 2007: « obligation to make best endeavours, not an obligation, to declare an action admissible where the procedural law of the particular Member State does not provide for any form of *declaratory relief* » ("The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union", Common Market Law Review, 44: 1625-1659, 2007, pp. 1628-1629)

- Koen Lenaerts, 2008: « *obligation de prévoir une voie de recours appropriée* » (« La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *Mélanges en hommage à Georges Vandersanden, promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 263)

Critiques doctrinales de la doctrine majoritaire

- Denis Waelbroeck & Thomas Bombois: « Bien que d'éminents représentants de la Cour de justice voient, dans ce type de recours portés devant les juridictions nationales, l'élément permettant de combler la lacune persistante dans la protection juridictionnelle effective au sein de l'ordre juridique européen, force est de constater que, d'une part, et à la différence de la jurisprudence *Factortame*, aucun considérant de l'arrêt *Inuit* ne contraint – ni même n'invite – explicitement les États membres à créer de telles voies de droit et que, d'autre part, les praticiens qui usent de ce type de procédures anglo-saxonnes hésitent à les considérer comme la solution idéale en la matière notamment au motif qu'elles nécessitent toujours la médiation du juge de droit interne » (« Des requérants 'privilégiés' et des autres… À propos de l'arrêt *Inuit* et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen », *Cahiers de droit européen*, 1/2014, p. 38)

❑«Purely artificial disputes» (*Foglia II*, judgment of 16 December 1981, *Pasquale Foglia v Mariella Novello, case 244/80, EU:C:1981:302, para. 18*):

✓"[i]t must in fact be emphasized that the duty assigned to the Court by Article [267 TFEU] is *not that of delivering advisory opinions on general or hypothetical questions but of assisting in the administration of justice in the Member States*. It accordingly does not have jurisdiction to reply to questions of interpretation which are submitted to it within the framework of procedural devices arranged by the parties in order to induce the Court to give its views on certain problems of Community law which do not correspond to an objective requirement inherent in the resolution of a dispute"

❑But: *Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*, judgment of 10 December 2018, C-621/18, EU:C:2018:978: an advisory opinion in the form of a judgment (Scots law *declarator*).

II. Les objections de l'Aarhus Convention Compliance Committee à l'égard de la théorie du système complet de voies de droit

Conséquences sur le règlement d'aplication

La Convention d'Aarhus I

- Article 9(1): Chaque partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

La Convention d'Aarhus II

- Article 9, paragraphes 3 et (4: Chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.
- En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus 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**.

La Convention d'Aarhus devant la CJUE

- C-240/09 (8 mars 2011, "ours slovaque", grande chambre): « Il appartient à la juridiction de renvoi d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, afin de permettre à une organisation de défense de l'environnement de contester devant une juridiction une décision prise à l'issue d'une procédure administrative susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement ».

Le comité d'examen du respect des dispositions I

- Établi en vertu de l'Article 15, "Review of compliance" (*Examen du respect des dispositions*): "La réunion des parties adopte, par consensus, des arrangements facultatifs de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour examiner le respect des dispositions de la présente convention. Ces arrangements permettent une participation appropriée du public et peuvent prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec la présente convention".

Le règlement d'application de la Convention d'Aarhus I

- Règlement (CE) n° 1367/2006: Il a notamment pour objet de « garantir l'accès à la justice en matière d'environnement au niveau de l'Union » (Article 1, sous d)).
- Exclusions: règles en matière de concurrence et aides d'État; procédures en manquement; procédures relatives au médiateur européen; procédures relatives à l'OLAF (exclusions maintenues en 2021).

Le règlement d'application de la Convention d'Aarhus II

- Article 10 (demande de réexamen interne d'actes administratifs): si l'ONG n'est pas satisfaite, elle peut saisir la Cour de justice en vertu de l'article 12.

- Article 11, paragraphe 1 bis, introduit en 2021: D'autres membres du public peuvent également introduire demande de réexamen interne.

Le comité d'examen du respect des dispositions II – *Global 2000 et Ökobüro*

- Conclusions dans *Global 2000* et *Ökobüro,* ACCC/C/2015/128 (2021):

(a) En n'offrant pas aux membres du public l'accès à des procédures administratives ou judiciaires pour contester des décisions relatives aux aides d'État prises par la Commission européennes en application de l'article 108, paragraphe 2, TUE, allant à l'encontre du droit de l'environnement de l'UE, la partie concernée ne se conforme pas aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention;

(b) En ne prévoyant aucune procédure au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention, la partie concernée n'offre pas non plus un recours suffisant et effectif contre ces décisions, comme le lui impose l'article 9, paragraphe 4, de la Convention.

Le comité d'examen du respect des dispositions III – Références à des affaires mettant en cause des États

- Conclusions de l'AG Medina dans C-252/22: Référence au rapport du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, ACCC/C/2006/18 (Danemark), point 30.
- Conclusions Kokott dans C-234/22: Voir comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, ci-après le « comité d'examen d'Aarhus »), conclusions et recommandations du 24 juillet 2021 relatives à la communication ACCC/C/2014/118, concernant le respect par l'Ukraine, ECE/MP.PP/C.1/2021/18, point 114; Comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 11 janvier 2013 relatives à la communication ACCC/C/2010/53, concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECE/MP.PP/C.1/2013/3, no 77; comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 28 mars 2014 relatives à ACCC/C/2010/51, concernant le respect par la Roumanie, ECE/MP.PP/C.1/2014/12, no 89; Comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 25 février 2011 relatives à la communication ACCC/C/2009/38, concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10, nos 70 à 77.

III. Le contournement sectoriel (et partiel) de la jurisprudence *Plaumann* à propos de la qualité pour agir des ONG environnementales et des autres membres du public

L'exemple des actes administratifs adoptés en lien avec l'exploitation de l'énergie nucléaire

- On 22 October 2013, the United Kingdom notified measures in support of the new nuclear power plant to be built, called "Hinkley Point C".
- Austria's action for annulment was deemed admissible, whereas that of Greenpeace Energy and other organisations was deemed inadmissible due to a lack of individual concern (Order of the General Court (Fifth Chamber) of 26 September 2016, *Greenpeace Energy eG and Others v European Commission*, T-382/15, EU:T:2016:589 (available only in German and French)

Le règlement d'application de la Convention d'Aarhus III

- Proposal to include State aid in the scope of the Aarhus Regulation: Communication on the findings adopted by the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2015/128 (*Ökobüro*) as regards state aid: Analysing the implications of the findings and assessing the options available, COM(2023) 307 final.

Le contentieux de la taxonomie

- Deux affaires pendantes sur les actes délégués en vertu du « Règlement de la taxonomie de l'UE » (Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 – principe de « l'absence de préjudice important » causé aux objectifs environnementaux énoncés dans le règlement).
- Tandis que l'Autriche a qualité pour agir en annulation contre les actes délégués (T-625/22), une ONG telle que Greenpeace ou d'autres membres du public pourraient agir uniquement contre la décision de rejet, par la Commission, de leur demande de réexamen interne (T-214/23).

Conclusion

- Possibilité de revirements de jurisprudence
- *Distinguishing*?
- Modifications des traités?

Je vous remercie !

Athanase Popov

https://www.larcier-intersentia.com/fr/the-evolving-broad-logic-declaratory-adjudication-eu-law-judicial-9782802776321.html