

## Access to Justice in Environmental Matters

### Country Reports and Case Studies

Darmstadt/Brest/Bingen, 2003

#### Part I Denmark - France

Miriam Dross, LL.M.,  
Öko-Institut e.V.

Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer,  
Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement (C.E.D.R.E.)

Prof. Dr. Gerhard Roller,  
Fachhochschule Bingen – University of Applied Sciences

#### **Öko-Institut e.V.**

Büro Darmstadt  
Elisabethenstraße 55-57  
D-64283 Darmstadt  
Tel.: + 49 (0)6151-8191-0

#### **Cedre**

715 rue Alain Colas  
CS 41836  
29218 BREST CEDEX 2  
France  
Tel : + 33 (0)2 98 33 10 10

#### **Fachhochschule Bingen**

Berlinstr. 109  
D-55411 Bingen  
Tel.: + 49 (0)6721-409-0

ENV.A.3/ETU/2002/0030

# **Access to Justice in Environmental Matters**

## **Country Reports and Case Studies**

### **Part I Denmark - France**

Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer

Centre d'Etude du Droit de l'Environnement (C.E.D.R.E.)

Faculté de Droit des Facultés universitaires Saint-Louis, Brussels, Belgium

Prof. Dr. Gerhard Roller

Centre of Environmental Studies and Applied Research

Fachhochschule Bingen – University of Applied Sciences, Bingen, Germany

Miriam Dross, LL.M.

Öko-Institut e.V. – Institute for Applied Ecology, Darmstadt Germany



<b>Denmark Country Report .....</b>	<b>1</b>
1 Locus standi of citizen groupings and environmental NGO's .....	2
1.1 The organisation of authorities and distribution of competencies .....	2
1.1.1 The review system.....	2
1.2 The Appeal Boards and their area of competence.....	3
1.3 The legislation providing access to justice .....	5
1.3.1 Procedures in legislation .....	6
1.3.2 Administrative review procedures - standing requirements .....	10
1.4 Judicial Review challenging permit procedures .....	13
1.5 Administrative procedures challenging the acts or omission of acts by public authorities.....	16
1.6 Judicial Review of acts or omission of acts by public authorities .....	19
1.7 Adequate and effective remedies .....	21

Annex 24

<b>Denmark Case Study: The Øresund Case.....</b>	<b>25</b>
1 Setting of the case.....	27
2 Environmental effectiveness.....	29
3 Legal and "democratic" aspects .....	30
4 Socio-economic costs.....	30
Annexes .....	31

<b>France Country Report.....</b>	<b>34</b>
1 PARTIE 1 : Le contexte légal de l'accès à la justice des associations françaises de protection de la nature et de l'environnement.....	35
1.1 L'action en justice .....	35
1.1.1 L'organisation de la justice en France.....	35
1.1.2 Le droit de l'environnement .....	43
1.2 Le contentieux associatif en matière d'environnement .....	50
1.2.1 Les associations de protection de la nature et de l'environnement .....	50
1.2.2 Actions en justice des APNE.....	52
1.3 Conclusion .....	54
2 PARTIE 2 : Méthodologie .....	56
3 PARTIE 3 : Données empiriques .....	58
4 PARTIE 4 : Analyse des cas dans la période 1996-2001 .....	59
4.1 Descriptions générales .....	59
4.1.1 Vue d'ensemble.....	59
4.1.2 Typologie des contentieux.....	61
4.2 L'efficacité des actions contentieuses associatives : .....	71
4.2.1 Sur le terrain de l'application et de l'évolution des règles de droit .....	71
4.2.2 Les limites de l'action contentieuse.....	73
4.3 Les obstacles persistants ou grandissants .....	76
4.3.1 Sur la recevabilité et les modes d'intervention.....	76

4.3.2	Aspect économiques : .....	77
4.4	Considérations sur les aspects socio-démocratiques.....	79
4.4.1	Un rapport de force qui se construit – des pratiques qui évoluent ? .....	79
4.4.2	Une hostilité grandissante à l'action contentieuse associative. ....	80
Bibliographie Sommaire .....		82
Données des Associations .....		84
Annexes .....		85
<b>France Case Study - Droits de plantations de vignes et sites</b>		
	<b>Natura 2000 .....</b>	<b>97</b>
1	Description de l'affaire .....	100
2	L'efficacité environnementale .....	108
3	Les aspects démocratiques et socio-économiques .....	115

# **Denmark Country Report**

Ulf Kjellerup

EIA Centre Denmark/University of Copenhagen

# **1 Locus standi of citizen groupings and environmental NGO's**

Locus standi of citizen groupings and NGO's in environmental matters in the Danish legal system must be viewed in a two-sided perspective. On one hand there is locus standi of the aforementioned entities in front of administrative appeal boards (the Environmental Appeal Board and the Nature Appeal Board) on the other hand there is locus standi of the entities in front of courts. In the following these two sides are treated in individual sections - since the applicable law and subsequent practices differ profoundly - whilst they at the same time are mutually interdependent.

## **1.1 The organisation of authorities and distribution of competencies**

The Danish legislation on environmental protection, nature protection and planning is based on the principle of distributed and decentralised competencies in decision making under the provisions of the legislation. The competencies to grant permit/license to exploit natural resources and/or cause emissions into the environment is laid out in regional and/or local councils. The basic logic behind this arrangement is that the question of granting consent to development that gives rise to pollution and/or is based on the exploitation of natural resources is best taken in the regional/local councils -since they are in the best position to balance the opposing interests of protecting the environment vis-à-vis the need for local/regional development.

Regional and local councils are given the competence to decide matters in most cases regulated by the environmental legislation. There is in practice no decentralised state-administration in Denmark - which mean that the decisions taken by regional and/or local councils mirrors to some extend local needs and interests.

The role of state-level authorities are thus in most cases limited to drafting the required secondary legislation and provide guidance/guidelines on the understanding and interpretation of the legislation. Under some acts state-level agencies are given formal competence to either take decision in the first instance of a matter - and under the Environmental Protection Act the Environmental Protection Agency is given the competence to decide in appeals cases.

### **1.1.1 The review system**

As a speciality compared to most other European Countries an extensive administrative appeal system has been build up on the basis of formal appeal boards. The appeal boards are the ultimate interpreters of the legislation within their competencies and within the administrative system (as opposed to the judicial system organised in courts). Furthermore, it is central to the understanding of the activities of the appeal as well as to the understanding of their basic rationale that the appeal

boards functions are all performed on the basis of administrative law requirements. Some of the basic characteristics derived from this figure is

1. Appeals need only be fairly roughly described and reasoned
2. Appeals boards have a duty to investigate the case ex-officio
3. The way a case matter is investigated must take place within the ground of the administrative procedures act as well as under the respect of basic administrative principles
4. The possible outcome of the appeal boards investigations are submitted for comments between the parties of the case before decision
5. There is a large degree of familiarity with case matters since the boards handle many cases per year

There are at the moment three individual appeal boards in the environmental sector -

- The Environmental Appeal Board
- The Nature Appeal Board
- The Energy Appeal Board

The latter board - the Energy Appeal Board - is quite new and still rather insignificant in terms of access to justice in environmental matters. This board will not be drawn into focus in the report beyond the level of mentioning some bare facts about the legislation supporting the right to appeal.

Besides the administrative appeal right ordinary courts are in accordance with the Constitutions Art. 63 competent to review all decisions taken by the administration. The activities taken place in courts in the environment sector and the practices from courts in the environment sector is sparse in Denmark as regards access to justice of citizens groupings and environmental organisations. This is mainly due to the fact that the appeal boards in general do perform a significant role in meeting peoples demand for a review of decisions taken in the first instance in environmental matters. At least, that is the common belief in Denmark.

The process form in ordinary courts in Denmark is that of most other civil courts in European Countries. The responsibilities of investigating and enlighten the case rests on the parties of the case matter and courts are mostly profoundly depending on the ability of parties to provide the necessary and/or required technical knowledge that is fundamental in many environment cases. The number of environment cases before ordinary courts in Denmark have increased during the 1990'es, but still these cases are quite rare compared to the amount of cases handled by the appeal boards (the Nature Appeal Board and the Environment Appeal Board).

## **1.2 The Appeal Boards and their area of competence**

Locus standi of citizen groupings and environmental NGO's in front of administrative appeals boards differ from one board to the other. This is mainly due



to the fact that the scope and composition of the boards differ in accordance with the laws that supports the functions of the boards.

The Environmental Appeal Board is the final administrative appellate body for decisions made by public authorities under the following Acts:

- Environmental Protection Act;
- Act on Water Supply;
- Act on the Protection of the Marine Environment;
- Act on Environment and Genetic Engineering;
- Act on Chemical Substance and Products.

In general, the locus standi of these entities depend on the provisions of law supporting the right to appeal in each of the acts in which the board in question is competent.

The Nature Appeal Board is the final administrative body for decisions made by public authorities with regard to the following Acts

- Planning Act
- Nature Protection Act
- Raw Material Act
- Forest Act
- Act on the Establishment of Masts for Radio Communication Purposes
- Summer House Act

The difference in scope and nature of the acts that regulate the activities of the boards may be characterised in a general manner - in which the Environmental Appeal Board may be likened to an industrial pollution permission board - with a clear emphasis on regulating pollution from industrialised (mass production) activities. The focus in the activity of the Environmental Appeal Board is detailed and highly technical. This is also clearly mirrored in the composition of the environmental appeal board which is composed from one legal chairman and a representative appointed from different industrialists organisations and a representative appointed from a list where the names are selected by the Minister for Environment, cf. Art. 98-99 in the Environmental Protection Act. The list contain a broad selection of university researchers and other highly skilled/educated people within narrow segments of nature and technical sciences.

On the other hand the Nature Appeal Board handles matters related to the general access to exploit nature and environment in general. The law applied by the Nature Appeal Board is broader in focus than the law applied by the Environmental Appeal Board and is most often related to matters of a more general character - such as whether it is sufficiently justified to allow this or that development - and most of all related to the observance of the right procedure in allowing a development.

Questions related to the legitimacy of a decision is very much at the core the boards activities - mainly seen through the perspective of procedural compliance. This is also mirrored in the composition of the board which is composed from one legal chairman, two representatives from the Judges in Supreme Court, and one representative from each of the political parties holding a seat in the National Parliaments Committee on fiscal matters, cf. Art. 79-82 in the Nature Protection Act.

This composition clearly signals a degree of political involvement in an appeal board not normally seen - and which has also from time to time given rise to expressions of profound doubts whether it is justifiable that politicians should be so deeply involved in judicial activities - which ultimately might be a review of the same politicians activities acting in their capacity as political decision makers.

The basic strength of the appeal boards are in general that their secretariats are profoundly experienced from the many cases they are confronted with - and as such have accumulated a lot of knowledge not only in the legal field but also about technical and/or scientific matters related to the environment sector. Furthermore, it is a basic strength that the procedure is free of charge to the complainants and furthermore often more expeditious than a corresponding court case. The latest development, however, suggests that the Nature Appeal Board have experienced a significant increase in the handling time of each complaint - which by the year 2002 for some cases could be up to two years before a decision is taken.

### **1.3 The legislation providing access to justice**

Environmental protection and nature protection legislation in Denmark is considered an integral part of public law - and thus builds upon the basic figures in administrative law. Therefore the legislative fundament supporting the decision making under legal in the environment sector is on one hand based on administrative law - but very often supplemented by specific rules in the relevant acts. The general Administrative Procedures Act (Forvaltningsloven) sets forth a number of requirements when public authorities takes decision in a case. these requirements are supplemented by basic principles of law and administrative law in particular- such as the principle of legality, the principle of proportionality, and the prohibition against "tournement de pouvoir".

Appeals within the administrative appeals system is thus based on the aforementioned legal principles and provisions in the Administrative Procedures Act. The practical procedural arrangements and the detailed requirements set forth regulating public authority decision making in environment matters are regulated in the individual acts . The basic principles in the general administrative appeals system is that whenever a decision is taken by a public authority that sets matter between the parties of the case matter (these may be two private parties and/or the public and a private party) then the presupposition exists that such a decision may be appealed to a higher administrative authority - to the extent such a higher administrative

authority exists. there is, however, not a prohibition against pre-emption clauses - clauses that deprives parties the basic right to appeal - although they are rather rare. Nevertheless, there are pre-emption clauses in e.g. the Environment Protection Act (EPA) - depriving parties the right to appeal decisions relating to enforcement of conditions of a license, cf. Art. 69 of the EPA.

### 1.3.1 Procedures in legislation

The permit procedures employed in Danish environment legislation differ from act to act. Within each act the procedures may even differ according to the environmental significance of the activity applying for permit in question.

Rules on public participation differ from act to act in the environmental field. In general the Danish rules on public participation in the environmental field cover a wide variety of procedures for the publics' participation. The development of procedural frameworks for public participation was originally based on the idea that the public access to decision making was most profoundly emphasized in the planning phase of an activity, whilst the nature of individual permit procedures in sectoral acts contained more restrictive rules on the publics' access to decision-making and subsequent right to appeal. This picture has been softened by the growing importance of EU-environmental regulation that emphasises the publics' access to decision-making in all parts of the entire decision making procedure - mainly by the adoption of the IPPC-Directive.

In the following sections the main procedures under each act is presented.

#### *EIA procedure in the Planning Act*

Since 1989, Environmental Impact Assessments of major individual activities have formed part of the required regional planning.

Art. 6 of the Planning Act provides that regional plans must establish guidelines for activities that are subject to EIA procedures (Art. 6 c) activities. The regional plan must contain a statement including an assessment of the environmental impacts of the activity in question (Art. 6, subsection 7).

The detailed description of the EIA procedure and the activities covered by the EIA regulation is stated in regulation no. 428 of 2 June 1999.

The result of the screening in the EIA-procedure must be made available to the public accompanied by guidelines on how an appeals procedure may be initiated in accordance with Art. 6 of the aforementioned regulation. The decision on screening may be appealed since it falls under the category of legal decision, which pursuant to Art. 58, subsection 1(iv) of the Planning Act may be appealed to the Nature Protection Board of Appeal.

The Environmental Impact Statement (EIS) and the adopted regional planning guidelines are submitted to the public for comments and objections within an eight-

week period. The contents of the EIS must be in accordance with the requirements in annex 4 of the regulation. It is a legal question covered by the right to appeal in accordance with the Planning Act's Art. 58, subsection 1 (iv) whether the EIS fulfils such requirements.

### *Other legislation on EIA-procedures*

EIA procedures, i.e. rules for environmental assessment of the impact of certain activities, also exist within other regulatory areas.

EIA rules apply to the following areas:

- Activities in the territorial sea (Consolidated Act nr. 128 of 11 March 1999 and Consolidated Act nr. 329 of 28 May 1999);
- Harbours on the Territorial Sea Area (Consolidated Acts no. 316 of 16 May 1990, no. 326 of 28 May 1999, no. 329 of 28 May 1999, no. 330 of 28 May 1999 and no. 997 of 14 December 1999);
- Raw materials extraction in territorial sea and the continental shelf (Consolidated Act nr. 569 of 30 June 1997 and Consolidated Act nr. 126 of 4 March 1999);
- Off-shore operations (Consolidated Act nr. 552 of 29 June 1995 and Consolidated Act nr. 748 of 19 September 1999, and
- Wind Power Activities at Sea (Consolidated Act nr. 815 of 28 August 2000).

The regulation of the procedural framework is identical within each area: The public is informed about the application and about the way in which an application and the EIS may be obtained through announcements in national and/or local newspapers. Simultaneously, the application and the EIS is submitted for public enquiry in authorities and organisations affected by the application. The deadline for submitting comments is at least eight weeks.

Subsequently, the decision taken is published accompanied by guidelines for appeals procedures.

### *Environmental Protection Act*

The Environmental Protection Act cover regulation of emissions to soil and groundwater, emissions to surface water, licensing-requirements for polluting activities, and waste management and planning.

In regulation 646 of the 29th June 2001 on the licensing of polluting activities - called listed activities in the act - there are set forth procedures for the (i) marked activities. That these activities are marked with (i) in annex of the regulation means that there are specific requirements attached to the procedures regulating permit. The specific requirements reflect the basic legal requirements of the EU's IPPC Directive (96/61/EC).

In Art. 11 of the regulation it is stated, that a decision can first be made in cases

dealing with the establishment of, changes to, or extension of an i-marked activity only after the public have had the opportunity to comment the application. Thus, it is a requirement that the public have prior information on cases relating to environmental approval of i-marked listed activities,

In order to give the public the opportunity to comment, the decision-making authority, once it has received the application, must make an official announcement.

The right to view the application material is in accordance with the restrictions set in Art. 6 of the Act on Access to Environmental Information and the Access to Public Administration Files Act.

Other polluting activities under the regulation are not submitted to the requirement of prior publication of the application, but the decision to permit the activities must be publicly announced.

### *Nature Protection Act*

The general regulatory system in the Nature Protection Act covers a variety of regulating instruments. The general regulating regime cover a variety of biotopes that must be protected from human intervention in accordance with Art. 3 of the act. The County Council may grant dispensation from the general protection requirements if viable reasons for such dispensation are at hand. The County Council must publicise its decision to give dispensation.

Proposals for enactment of an order on designation of an area for conservation must, according to the Nature Protection Act, be made public.

Once a decision to issue an order to designate an area for conservation case is submitted to the Nature Conservation Board the board is required to submit a public announcement (§37). This is done through announcements in the Danish Official Gazette and in the newspapers of the region. As is the case of proposals for municipal plans, separate notification must be given to citizens that are directly affected by the decision. Furthermore, national and municipal authorities whose affairs are affected by the proposal, as well as organisations that may have a vested interest in the proposal must be notified. Once an official announcement has been made no undertakings which may conflict with the proposed designation order may be made. The temporary conservation order therefore is binding until the Nature Conservation Board (regional competence) takes decision in the case.

The Nature Conservation Board must, when considering a proposal for a designation order, hold at least one public meeting. Invitations must be submitted to citizens directly affected, national and municipal authorities whose affairs are affected by the proposal as well as anyone who has made a formal request to attend any meeting relating to the case. The official invitation must be submitted with, at least, four weeks notice, in accordance with regulation 720 of 7 September 1997.

The result of the decision to designate an area for conservation must be

communicated to anyone who has attended meetings held by the Nature Conservation Board or requested notification of the decision.

In regulation 836 of 4 September 2000 on public participation in large nature conservation projects it is stated that before decision to implement a project, the relevant authority must, in accordance with the Nature Protection Act Chapter 8, publicise the proposed plan in local newspapers and/or other official publications. Furthermore, the authority is required to issue an official invitation to a meeting on the case in question unless it is considered unnecessary. The deadline for comments and objections to the proposed plan is eight weeks from the date of publication.

### *The Raw Material Act*

The same rules as above appear from art 1 in the Consolidated Act nr. 835 of 4 September 2000 on the notification of persons having the right to appeal in cases concerning raw materials extraction on the open sea.

The rules of access to information apply to decisions made pursuant to Art. 20, 23 and 24, subsection 5. These cover permits to search for and extract raw materials on the territorial sea or on the continental shelf. The rules also cover decisions related to EIA-requirements and subsequent withdrawal of such permits.

### *The Water Supply Act*

The Water Supply Act contains rules for a procedure of public access to decision-making.

Section 10 of the Water Supply Act provides details for the planning of existing and future water supplies in the region.

In summing up it becomes clear that the rights of citizen groupings and environmental organisations in the aforementioned acts all cover the right to have access to the relevant authority's decision making procedure - either by way of a written hearing or by way of public meetings and other mass-communication means. The right to appeal is in all acts related to non-compliance with the procedural requirements. Non-compliance with procedural requirements may either appear as a result of lack of observance of the requirement of initiating a hearing or the non-observance of the requirements related to the contents of the material submitted in the public hearing.

In specific acts - mainly those covered by right to appeal to the Environmental Appeal Board - the right to appeal is also a right to demand a review of the substantial conditions laid down in a permit. Reviewing the substance of the case matter is far from being without relevance in the activities of the Nature Appeal Board - bur review of the substance of a case matter is restricted to specific decision taken in the first instance. These areas are -

- zoning decisions (in the Planning Act)

- nature conservation decisions (in the Nature Protection Act)

### 1.3.2 Administrative review procedures - standing requirements

The individual acts contain provisions on who is entitled to appeal in relation to the administrative decisions made in accordance with the acts.

The right to appeal was extended as a consequence of the ratification of the Aarhus Convention. The Convention was ratified by way of the adoption of a new act amending a number of existing environment acts. The new legislation provides the opportunity for national organisations with a defined objective in nature protection and environment including recreational interests with the right to appeal.

An example is the Planning Act (the zoning rules). Previously, only local interest groups were allowed right to appeal, however, the Aarhus Convention has widened the scope of the right to appeal to include national interest groups as well.

Typically, an appeal against a decision is admitted from:

- any party or individual with a significant interest in the outcome of the case;
- local organisations whose main objective is to protect nature and environment and local organisations whose main objective is to safeguard essential recreational interests;
- national organisations whose main object is to protect natural resources and the environment and/or whose objective is to safeguard essential recreational interests.

Nature protection organisations in neighbouring countries should be covered by the term "national associations and organisations" in order to meet the requirements in Section 3 subsection 9 of the Aarhus Convention. These requirements state that a legal person shall have access to justice in environmental matters without discrimination as to where it has its registered seat or an effective centre of its activities.

#### *The Planning Act*

According to the Danish Planning Act, the Danish Minister for Environment and anyone with a legal interest in the outcome of the case has the right to appeal (Art. 59, subsection 1). Municipal authorities are also entitled to the right of appeal.

It is necessary to distinguish between appeals against planning decisions and appeals against zoning decisions. The delimitation of those who have a right to appeal is narrower in relation to zoning decisions than in relation to planning decisions. This is essentially due to the fact that zoning decisions are traditionally decisions directed to a specific person.

In planning decisions it is not necessary to produce evidence that individual, and/or property interests have been affected by the decision or that the interests of the

appellant have otherwise been negatively affected as a result of the decision. Normally, persons representing political parties have the right to appeal planning decisions. However, in practice, access to appeal may be limited for individuals also in plan cases. The right to appeal is determined by the geographical distance from the property of the appellant in relation to the area affected by the plan. In KFE 1996.250, an appeal justified in a non-compliance with a local plan was dismissed due to lack of locus standi. Domiciled in the neighbouring municipality and approx. 5 km from the location of construction in question, the appellant was not found to have the necessary affiliation to the locality in question.

The question of whether an individual has the right to appeal planning decisions is always decided on a case-to-case basis. In KFE 1998.201, the chairman of the Nature Appeal Board dismissed the appeal of a citizen against the exemption granted by a municipal council to build a carport in a local area approximately 500 m from the property of the appellant. The Board dismissed the appeal reasoning that the appellant (an individual citizen) had neither special affiliation to the local area in question nor any specific interest in the matter of the case compared to the public at large.

Local associations have a right to appeal in zoning decisions and planning decisions provided their objective is to safeguard considerations that lie within the purpose of the Act (cf. Art. 59 (1)).

The ratification of the Aarhus Convention lead to that nation-wide associations and organisations, with the main objective of protecting nature and environment or to safeguard essential user interests within the area of application have a right to appeal, on condition that:

- the association or organisation has formal bye-laws documenting its object; and
- the association or organisation represents at least 100 members.

### *The Nature Protection Act*

Decisions under the Nature Protection Act may be challenged by :

- the addressee;
- the land-owners affected by the decisions;
- local organisations with a significant interest;
- national associations and organisations which aim is to protect the nature and environment or defend significant interests dealt with in the case.

The Nature Appeal Board may require the associations or organisations to provide documentation of the alleged right to appeal by handing in documents.

Case law has established that local associations and organisations with a significant interest also include (house owners' associations in residential areas) which are significantly affected (KFE 1995.168) and associations that have been engaged in a



specific case (NKO 1996.98). The basic test is whether or not the association or organisation is protecting nature conservation interests that are significantly affected by the decision in question. For example, local branches of the Danish Outdoor Council will be able to challenge decisions affecting recreational interests.

It is interesting to notice that, even after the revisions of the act pursuing the ratification of the Aarhus Convention, neighbours and/or other citizens, as a main rule, still do not have standing under the Act. The reason for exempting neighbours is that nature protection is mainly considered a public interest and not something that is pursued by individual citizens' appeal.

However, in regard to decisions to designate specially protected areas (SPA's) (cf. Art. 32 (2), neighbours may appeal. According to this provision the following decisions may be appealed by:

- land-owners and other legitimate users to which the decision has been sent;
- anyone who during the case hearing has shown a qualified interest in the matter of the case or expressed wishes to be informed of the decision of the case;
- national or municipal authorities whose interests may be affected by the proposal;
- organisations assumed to have a significant interest in the proposal.

Neighbours and other individuals are not permitted the right to appeal decisions taken by an authority in which it is rejected to initiate a designation of an SPA.

The part of the decision that deals with monetary compensation may be appealed by persons whose property is affected. In such cases the person has the right to review the decision of an authority and to conduct an investigation into the grounds pertaining to compensation.

### *The Raw Material Act*

The Raw Material Act, see Consolidated Act nr. 569 of 30 June 1997, as amended by Act nr. 447, establishes a set of rules for appeals depending on the type of decision which may be appealed.

As to decisions on exploitations on land the following applies:

Art. 15, subsection 1, 3)-5) specifies the following associations as having the right of appeal:

1. locally-based associations and organisation which have a significant interest in the decision;
2. nationwide organisations the overall purpose of which is to protect nature and the environment;
3. national organisations which, according to their objection clause, safeguard important recreational interests, when the decision made affects such interests.

Art. 15 was introduced as part of the implementation of the Aarhus Convention. Previously, only the Danish Society for the Conservation of Nature and local organisations with significant interest in the decision had the right of appeal.

As to exploitations on territorial sea or in the continental shelf the following applies:

Art. 26a of the Raw Materials Act lists the following associations, etc. as having the right of action:

1. Local associations and organisations which have a significant interest in the decision;
2. Nationwide associations and organisations, the main objective of which is the conservation of nature and the environment;
3. Nationwide associations and organisations, which according to their objects clause safeguard important recreational interests;
4. The Association of Danish Pebble Gravel and Sand Pumps;
5. Danish Fishermen's Association.

Subsection 2. Any decision on extraction, see Art. 23, subsection 1, which may have a significant impact on the environment and permits for such extraction pursuant to Art. 20, subsection 1, may be appealed by local associations and organisations the main objective of whom is the conservation of nature and the environment.

Subsection 3. For appeals made according to subsection 1(iv) and (v), the Nature Protection Board of Appeal may demand that the associations or organisations produce evidence of their right to appeal, e.g. by submitting their articles of association.

It appears from Art. 26 that the right of appeal covers the following decisions:

1. permits for search and extraction of raw materials;
2. approvals of extraction equipment
3. withdrawal of or amendments of conditions for approval of extraction equipment

Art. 26a was introduced as part of the implementation of the Aarhus Convention. Previously, only the Danish Association of Pebble Gravel and Sand Pumps, the Danish Fishermen's Association and local associations having a significant interest in the decisions has the right of appeal.

Furthermore, individuals and organisations having the right of appeal pursuant to art 26a have the right to be notified in writing of relevant decisions, if they have asked to be notified, see Consolidated Act nr. 835 of 4 September 2000 on notification of decisions on raw material extraction on sea.

## **1.4 Judicial Review challenging permit procedures**

The provisions of section 63 of the Constitution provides for a general system of

judicial review of administrative behaviour. In practice the contents and width of the provision in section 63 calls for a more modest approach, that points to the fact that review of procedural and material compliance with provisions of law is catered for to the extent law clearly defines such objectives. Courts seldom engage in profound investigation of the exercise of administrative discretion other than on the basis of general principles and rules supported in general administrative law (contained in the Administrative Procedures Act).

Review of the exercise of administrative discretion is cautious and defensive in the sense that it takes its outset in an abstract expectation that administration complies with law. It is for the appellant to prove that this is not the case.

The picture has become somewhat more blurred by the Danish membership of the European Union, due to the content of EU-law, which is often of a more binding and rigid nature than national administrative law, which leaves broad leeway of discretion to the public administration.

Any person who is covered by the rules according to which a decision by a public authority has been taken, and who is significantly affected by the decision compared to other citizens is normally admitted in courts. For example, neighbours to an environmentally unfriendly activity have a right to go to court, as well as organisations that represents individually affected persons. In general one could say that rules on standing are formulated in the way that anybody is given the right to appeal another question is whether such interest is protected by the legal order/courts. The protection of legal interest in courts rely on two principal elements

1. the nature of the litigants interest in the case matter, and
2. the litigants ability to be a part in a court case

The latter element has proven to be an obstacle to environmental groupings and some organisations that are based on "loose structures". The courts will normally closely scrutinise the bye-laws of any litigating organisation in order to find that there is a formal framework governing the commitment that a court case constitutes. Furthermore, courts will also review the relevant organisation's commitment in terms of its ability to incur costs in a court case. This is clearly connected with the basic principle of court procedures in Denmark - the loser pays principle. If the relevant organisation loses the court case the organisation will be obliged to pay not only for their own legal assistance but also to pay the costs of the opposing party. This is of course only relevant if the relevant organisation have not applied for and acquired free legal aid from a state grant.

The loser pays principle and its application in national courts may therefore be considered as a performative obstacle to a more wide access to justice for groupings and organisations with a "less firm" organisational structure. This is clearly signalled in the practices before the appeal boards vis-à-vis the practices of the courts. Groupings and organisations that do normally not hesitate to bring cases before

appeal boards are more than reluctant to bring the decisions of appeal boards to courts. The difference in practices becomes clear upon the fact that the appeal boards are in their decisions to grant standing more concerned with the connection between the appellant and the decision that is challenged - and very seldom engage in considerations regarding the ability to be a part of the appeals case in question.

Organisations that are allowed administrative appeal are normally allowed in court when:

1. they are mandated by an individual that is affected by the decision that is challenged or
2. they act in capacity of the organisation they represent and that the organisations standing is protected by the legal order

In cases of environmental liability, the person who has an actual, or possible, interest in the disposal of the damaged property may institute an action and claim damages. Environmental organisations are not recognised as having a specific right to claim compensation in relation to areas that are submitted to individual property rights.

### **The Planning Act**

Decisions made pursuant to the Planning Act may be brought before the court. Legal proceedings must be instituted within six months after the decision is communicated (Art. 62, subsection 1). For decisions that are promulgated, the deadline for instituting legal proceedings is calculated from promulgation (Art. 62, subsection 1).

### **Legal Interest**

Legal interest is subject to the general requirements of locus standi as provided through case law. In U2000.1103H the High Court accepted that the Danish Cyclists Federation initiated legal proceedings in a case involving the procedure for local planning decision that should have involved the initiation of an EIA-procedure. Municipal authorities bringing before court a decision made by the Nature Appeal Board that sets aside the original decision will normally be dismissed on the grounds of lack of sufficient legal interest, see U1997.1304 (MAD 1997.315).

### **The Nature Protection Act**

According to Section 63 of the Nature Protection Act the courts may review the decisions made pursuant to the Act. The Act does not state who has access to court. It is up to the courts to determine if the complainant has legal interest. Thus, the questions whether neighbours, organisations or associations have legal standing or not is based on a concrete evaluation by the court.

### **Legal Interest**

In 2001, the Danish Anglers Association was granted standing by the High Court in a case concerning the Danish Forest and Nature Agency's decision on the introduction of beavers into Danish Nature. The case was raised both against the Minister of

Environment (the Danish Forest and Nature Agency) because of its decision to reintroduce beavers and against the Nature Appeal Board who partly had upheld the competent County administrations decision to give dispensation in accordance with Art. 3 of the Act.

The Minister for Environment dismissed the appeal arguing that the appellant did not have a concrete, significant and individual interest in the case concerning a principal decision of reinstating the beaver in Denmark pursuant to §31 of the Act. The beaver was to be introduced in specific areas covered by Art. 3 of the Act and it was for the county - and as complaint authority the Nature Appeal Board - not the Minister, to decide whether the beaver could be introduced in the areas or not.

The court emphasised that the decision by the Danish Forest and Nature Agency was based on a concrete plan to introduce the beaver in Ringkøbing County where the consequences of the project was evaluated in regard to two specific waterways (Omme Å and Flynder Å). Based on these findings, the court found that

1. the nature of the decision had such a concrete character and
2. such connection with the decision to grant an exemption,

that the appellants had a concrete, significant and individual interest in the case.

The court therefore decided to further the case on its merits.

## **1.5 Administrative procedures challenging the acts or omission of acts by public authorities**

Access to Justice requirements as laid out in the Aarhus Conventions Art. 9 cover a variety of items that must be taken into consideration when implementing the Convention in national law. In Denmark a theoretical and practical debate during the parliamentary debate leading to the adoption of the implementation act in 2000.

One of the main points in the debate was the coverage of practical items under the Access to Justice requirements. It was pointed out that access to justice in more general terms as well as in the meaning of Art. 9 of the Convention does mean:

1. access to launch complaints
2. access to review (administrative and/or judicial)
3. access to enforcement of decisions

Whilst Danish authorities did include the first two points in their views of the necessary coverage of items under the Conventions art 9, it was held by commentators that access to justice also must include access to enforcement of decisions.

Generally, enforcement of law in Denmark is considered a monopoly of the relevant authority. Failure to enforce provisions of law is thus considered a breach of duty and

is subsequently open to complaint in administrative review.

Although, the nature of the task of enforcing law is considered an implicit part of an administrative authority's tasks and viewed in the light that citizens may refer the omission of action to review by the superior authority, there are certain legal aspects of the Conventions requirements that are not covered by Danish legislation at present. These aspects were to some extent identified in the parliamentary debate prior to the implementation of the Convention in Danish law. The identification did not, however, lead to a subsequent alteration of the proposed legislation supporting the ratification of the Aarhus Convention.

The problems are mainly found in the fact that enforcement of law is considered the public authority's monopoly . In cases where the requirements of law have not been complied with citizens are normally referred to report such incidents to the relevant authority or the local police. It is left to the discretion of these authorities to decide whether they intend to enact any enforcing actions towards the person(s) in question. There is thus not a straightforward access to legal remedies in administrative proceedings that may be characterised as a right for citizens to demand compliance with requirements of law. Under the Planning Act it is however foreseen that questions related to enforcement of planning decisions may be appealed on the grounds of non-compliance with previous decisions - including the failure of the relevant planning authority to act as required under the law.

In a specific case where an authority have failed to require an applicant to carry out an Environmental Impact Assessment in relation to a harbour-extension the regional prosecution authority was required to carry out an investigation of whether the continued undertaking of construction works was a criminal offence under the Planning Act. The prosecution authority came to the conclusion that there were no provisions for enforcing the requirements of EIA on the public authority and thus no room for action left to the police. The negligence of the regulation was thus not enforceable in relation to the omission by the public authority in question (decision of the Public Prosecution Office - regional branch in Sønderborg in the case of Esbjerg harbour ).

### **General rules**

If a citizen is dissatisfied with an authority's lack of initiative in enforcing provisions of law (the authority has for example, not reacted to an unlawful activity or has not satisfactorily supervised polluting activities within the municipality or county) he or she can complain to "the general supervisory body of regional and local authorities Ministry for Domestic Affairs".

Rules concerning complaints on the County or Municipality's implementation and enforcement of law is found in the Act on Regional and Municipal Governance (Act no. 819 of 29 October 1999 on Local Government)

The Minister of the Interior is the supervisory body for the County Councils,

Frederiksberg Municipality and Copenhagen Municipality. Supervision of the enforcement of law by the municipalities is carried out through regional bodies, composed of government representatives and locally elected politicians. The supervisory body may, according to Art. 61 of the Act on Local Government", set aside a decision by the Municipal Council if the decision does not conform with existing legislation. Members of the Municipal Council, if found guilty of the offence, may be fined.

The Ministers decision, in relation to regional councils, cannot be appealed to a higher administrative authority. In general reference of an administrative action or an omission of action to the relevant supervisory bodies cannot be considered an access to justice right in the meaning of the conventions Art. 9. This is mainly due to the fact that the supervisory bodies are not required to act in accordance with the applicant's claim. The supervisory bodies may decide to react to the complaint in accordance with the applicant's claim or they may decide to refrain from action at their own discretion.

All decisions taken by county and municipal councils and the Nature Appeal Board on the basis of the Nature Protection Act may be appealed, as well as some decisions made by the Minister. In the Planning act the decisions of municipal and county councils may be appealed to the Nature Appeal Board.

The question of convening effective remedies to citizens that appeal decisions to the Appeal Board is another area where it is doubtful whether the Danish legislation cover the requirements of the Conventions Art. 9, subsection 4. It is the general rule in the Planning act that appeal of decisions in relation to Art. 58, subsection 1, no. 3 - which cover the majority of the decentralised authorities' planning decisions - do not have an injunctive effect on the decision that is challenged. If an injunction is required in individual complaint the Nature Board of Appeal may convene such effect to the complaint, but the main rule is that there is not a general access to file an injunction against the challenged decision.

The criteria by which the Nature Appeal Board decides to file an injunction is based on practice and in accordance with the rule in § 60 of the Planning Act include the following items

1. an assessment of the likeliness that the action or omission of action is gross negligent in the light of legal requirements
2. the risk that exploitation of the decision or omission to take decision will endanger or render the applicants claim for re-installation of justice impossible

The Nature Appeal Board have taken a number of decisions related to injunctive relief. In each of these decisions the Board emphasises that the decision of the Board to file an injunction is a profound exemption according to the Planning act. Thus, the task of the applicant in providing evidence that the criteria have been met in order to file an injunction is a quite hard task.

There are no possibilities for appeal against an Act of Parliament (this includes specific acts on large scale facilities of national importance such as roads and bridges), statutory orders, parliamentary plans, circulars and guidelines of a technical nature.

## **1.6 Judicial Review of acts or omission of acts by public authorities**

All decisions taken by the public administration can be brought before the courts with the aim of providing review of material and procedural requirements set forth in the relevant acts as well as in administrative law in general. Most acts, however, do contain provisions on the ultimate deadline for initiating legal proceedings against a decision or an omission to initiate legal proceedings against an authority or a person that do not comply with material or procedural requirements in law.

The widespread use of preclusion deadlines for the initiation of legal proceedings in accordance with acts may be a barrier to the individuals claim for access to justice. There are several reasons supporting such an effect including:

1. omission of action required by law may be hard to identify and a likely consequence may be that when identified the deadline have been surpassed
2. unlawful performance of activities are often first revealed after several years in which consequences unfold and subsequently the preclusion deadline is surpassed
3. preclusion deadlines place an undue stress on potential applicants in assessing their case

In general the widespread use of preclusion deadlines for initiating legal proceedings against acts or omission of acts decided by public authorities profoundly counteracts the basic right to judicial review in the Constitution.

Furthermore, the rule in Art. 63 subsection 1, 2. Sentence of the Constitution provides the following provision

*"However, a person who wants to challenge such authority shall not, by bringing the case before the courts of justice, avoid temporary compliance with orders given by the executive power"*

In principle this rule contradicts the requirements of the conventions Art. 9, subsection 4 in the sense that it states - as a principle - that citizens must comply to the decision taken by an authority regardless of the fact that the decision is challenged in court. In cases related to environmental protection such a rule may render the matter of a case without legal significance if e.g. the matter of the case concerns the negligence to observe procedural rules for decision making like EIA-procedures. In such cases the claim of applicant is only relevant if the applicant have



access to judicial remedies that among others include halting the action that is challenged before the court in the form of an injunction.

In practice the requirement is interpreted in conformity with the practices of the EC-Court of Justice which in previous decisions have decided that the ordinary remedies in judicial review must be available to applicants in national courts in cases that include review of the compliance of national procedures and material law to the requirements of EC-law (Factortame case 213/89, ECR 1990, I p. 433).

The criteria by which Danish courts generally interpret the question of laying down an injunction are based on the balancing of the following needs

1. the public authorities need not to delay the implementation of their decisions against
2. the nature and extension of damages the applicant may suffer as well as it may be considered whether a preliminary injunction is in favour of the applicants claim of the existence of an unlawful action

These criteria were used to balance the needs in the Øresund-bridge case.

### *Standing requirements*

Any person whose interests are directly affected by the decision has the right to require a judicial review. In regard to access to challenge legislation adopted by Parliament, the Danish Supreme Court has, over the past decade, become less reluctant to review the legality of parliamentary and governmental decisions.

An interesting case in this regard is the Greenpeace-case on the Øresund bridge. The court case dealt with the establishment of a combined fixed link between Copenhagen (in Denmark) and Malmö (city) (in Sweden). The project of establishing a bridge between Copenhagen and Malmö across Øresund was based on an agreement with the Swedish government and an Act adopted by the Danish Parliament in 1991. Before the Act was adopted, complaints were presented to the EU-Commission on breach of the provisions of the EIA directive (85/337/EEC) and the Bird-Protection directive (79/409/EEC). In 1993, Greenpeace initiated a case challenging whether the decision taken was in accordance with the EIA-directive's provision allowing derogation for projects adopted by legislation in a particular Act.

The process covered not only questions on the interpretation of the EIA-directive, but also items on standing and the access to injunctive relief. Although the Supreme Court, in the final ruling, upheld the position of the Government, the battle in itself generated two victories for Greenpeace. First, the standing of Greenpeace was recognised in 1994, contrary to the position of the Government. The High Court argued that the case was within the objectives, safeguarded by the organisation and that the organisation had legal standing according to specific provisions in the Environmental Protection Act and the Act of the Protection of the Marine Environment. Secondly, the Supreme Court recognised that access to injunctive

relief could be granted in such cases under the same conditions as those laid out in case-law by the European Court of Justice (Factortame-case), however in this case, the Supreme Court did not find that the criteria were met.

Another case concerning standing is the Beaver case. In 1999 the Minister for Environment decided to introduce the beaver in Denmark as a genuine species. The beaver was introduced nearby areas which were designated under the Habitat directive (92/43/EC) article 4 (1). The decision was challenged by the Danish Anglers Association claiming that the beaver is not a genuine species in the sense of the term used in the Bern-convention and the Habitats Directive. Furthermore they claim that the decision violates the article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive because no sufficient assessment has been made before the decision. Finally, the association claims that the decision violates The Fishing Water Directive (78/659/EEC) because the area had been designated for salmon conservation and the beaver will the protection measures necessarily introduced in this area in order to protect the salmon spawning grounds.

The case is still pending, and the first question for decision by the court was standing. The Minister for the Environment claimed that the Anglers Association had no standing because the matter of the case was more related to the general question whether it is wise to introduce the beaver or not. The High Court recently decided that the association should be granted standing in the case (U2001.1594V).

The criteria by which the applicants legal interest was assessed was related to nature of the decision taken by the Ringkøbing County and the Nature Protection Appeal Board. The court decided that

1. the nature of the decision challenged in court was of such a concrete nature and
2. so closely linked to the reintroduction of the beaver in specifically designated areas

that the applicants interest in the matter of the case was protected by the legal order.

## **1.7 Adequate and effective remedies**

Under the authority of Section 64 of the Planning Act, fines may be imposed on anyone who violates the provisions of a local plan, sets aside conditions, does not comply with orders or violates the demand for a zoning permit.

Pursuant to Section 61c of the Act on regional and Municipal Governance it is possible to fine members of regional and municipal councils. Public authorities at municipal and/or regional level that fail to enforce existing provisions of law may be fined. If the public authorities themselves commit faults, the penalty is also a fine.

The specific County supervisory Body handles cases concerning misconduct of municipal politicians. Cases concerning misconduct of politicians at county level are handled by the Ministry for Domestic Affairs. Concerning monetary compensation

(irreversible damage from a violation that has already occurred), new legislation was introduced 1997 leading to more severe penalties. For example, the Environmental Protection Act, the Chemical Act and the Criminal Code were changed in what was called "the enforcement package".

Court decisions regarding environmental liability are usually based on the general liability rules. The general conditions for liability are:

1. culpable actions;
2. consequential loss;
3. causal relations between the culpable action and the loss;
4. the injured party has caused the damage wholly or in part.

It is, however, often difficult to be successful in an environmental damage claim since it is difficult to establish a causal relationship between the activity and the damage, especially when there are many competing factors causing damage involved in a case. The time factor is also a problem.

The Act on Environmental Liability provides for strict liability in respect of environmental damage caused by activities on real property. The Act can provide help to land-owners to restore their property or their land. Liability is most likely to be instituted in cases where there is an impact on the environment coming from an activity that have caused death, bodily injury or damage to property. Even if a polluter is acting in conformity with a licence, he normally has to pay liability costs in such cases. Strict liability will only fall upon the commercial or public activities in the list attached to the Act. Only the operator (owner of the polluting facility) can be the strict liable person.

Appeals do normally not have an injunctive effect on the appealed decisions (unless otherwise decided by the complaint authority). The following acts contain appeals systems that do not convene injunctive relief to decisions in appeal, unless the Board in question specifically decide otherwise in individual cases:

1. The Planning Act
2. The Environmental protection Act
3. Nature Protection Act
4. The Raw Material Act
5. The Act on the Protection of the Marine Environment

Under the above mentioned acts injunctive effect of appeal may be granted in cases where

1. there is evidence that a significant violation of law is likely
2. the postponing of a decision to grant injunction will result in a situation that will significantly hamper the appellants situation and lead to a demand for physical rectification of the matter

In certain situations under existing acts injunctive effect is granted as the main rule. The situations are:

1. Complaints from the addressee of a first instance decision taken under the Environmental Protection Act that burdens the appellant
2. Complaints against a permit for a project comprised by Section 37 subsection 1 of the Act on the Use of Danish Subsoil (Section 37 subsection 6)
3. Complaints against a permit for a project comprised by Section 6 subsection 1 of the Act on the Continental Shelf (Section 6 a subsection 6)
4. Complaints against a permit for a project comprised by subsection 1 of the Electricity Supply Act (Section 89 a subsection 6)

## **Annex**

### *References*

Ellen Margrethe Basse: "Et bæredygtigt Retssystem" (A Sustainable Legal System) in Naturraadet: Dansk Naturpolitik. Copenhagen 2000

Mogens Moe: "Søgsmålsfrister i praksis". U2002B156

Peter Pagh: "Miljøansvar - en ret for hvem" Doctoral Dissertation. Copenhagen 1998

Peter Pagh: "Mere om Miljølovgivningens søgsmålsfrister". U2002B247

U = Weekly Danish Law reports

KFE = Decisions on Real Estate

MAD = Environmental Decisions

# **Denmark Case Study: The Øresund Case**

Ulf Kjellerup

EIA Centre Denmark/University of Copenhagen



## 1 Setting of the case

The case concerns the government decision taken in 1991 to enter an agreement with the government of Sweden to establish a fixed link - comprising a four-lane motorway and a two tracked high-speed railway-line - between the Danish capital Copenhagen and the adjacent Swedish city Malmö.

The Danish government launched its decision by way of a parliamentary debate in March 1991 by stating that an opportunity to conclude an agreement with the Swedish government was virtually present and that it was the government's intention to seek a quick decision on the project. In May 1991 a proposed act was introduced in Parliament outlining brief details about the project - including the initial steps of an Environmental Impact Assessment of the proposed project. The Danish government declared that a full EIA in accordance with the EIA-Directive would be provided for in the near future - and before a final decision will be taken on the project.

A number of environmental organisations launched immediate complaints to the EU-Commission based on an alleged non-compliance with the EIA-Directive. The basic argument presented by the NGO's was that of lack of complete EIA and that decision looked like it would be taken before the necessary environmental data was collected for the purpose of providing the Environmental Statement.

The government stated in its correspondence with the EU-Commission in the subsequent complaint case that the whole project was to be adopted by way of the exemption clause in the EIA-Directive's art. 1(5).

The development of the decision making procedure lead to a final adoption of the proposed project in August 1991 and a subsequent ratification of the agreement with Sweden one week later. The competence to carry out the construction works was left to the Minister for Transportation.

The EU-Commission deliberated the case for more than 1½ years and finally in November 1992 - complaint launched in March 1991 - submitted a press release in which it stated that Denmark had fully complied not only with the wording of the EIA-Directive but also with its spirit in its decision to adopt the project.

Greenpeace DK had been one of the prime contenders against the project and sought legal counsel in order to initiate court proceedings against the project immediately after the decision of the EU-Commission. In March 1993 a case was opened against the Minister for Transportation claiming that

*"The Minister cannot on legal grounds allow the carrying out of the construction works of the proposed project"*

The case was opened in the High Court in Copenhagen. The immediate response from the Minister was to declare that Greenpeace lacked any legal interest in the



case, since Greenpeace had already been heard in the procedures taking place prior to the decision in Parliament. The Minister's argument was well founded in practice since no Danish environmental organisation had been allowed standing in a court case on the basis of their procedural rights in decision making.

The question of sufficient legal interest was very quickly separated from the case matter and submitted to detailed proceedings in the High Court. One and a half year later the High Court decided in June 1994 that Greenpeace was allowed standing on the basis of

- the ability to be a party in the case - and assessment that was based on the formal bye-laws of Greenpeace as well as the formal procedure by which such a commitment was created in the organisation
- the connection to the case matter - Greenpeace had specific hearing rights in most of the environment legislation, and that the procedures challenged in the court case was analogous to the procedure of the Planning Act - which generally was believed to be the most liberal in respect of granting legal interest to parties.

The legal significance of this decision cannot be exaggerated in Denmark, first of all because it was the first time an organisation was admitted standing in court on the basis of its ideal interest in the environment and second, because the case has proven to be the leading case in subsequent court cases whenever legal standing is involved in a case.

The immediate consequence of granting Greenpeace was the submission of a new claim from Greenpeace in which the organisation claimed that construction works should be halted as long as the case was pending in court. This claim was naturally opposed from the Minister, and was therefore submitted to specific procedures during the next year. In spring 1995 the High court decided that the minister was freed from the claim for an injunction. This decision was appealed by Greenpeace to Supreme Court, who on the basis of a two-day hearing decided that an injunction could be granted.

The Injunction-case before Supreme Court added new clarity to the criteria by which an injunction would normally be assessed in court. Supreme Court laid down the basic criteria for this decision and furthermore opened what had previously in theory been considered a non-existing possibility - namely that an injunction was one of the legitimate instruments in environmental court cases.

Several alterations to the project design during the first two years of the court case lead Greenpeace into trying the injunction possibility once more in High Court in spring 1996. The facts of the case matter - the bridge project - had developed in such a way that Greenpeace felt vis-à-vis the decision of Supreme Court in May 1995 that a whole new project was being developed - and that such a development profoundly negated the arguments of Supreme Court based on the existence of a final and

implementable project design. The second injunction case was neither successful and at the time of its decision the bridge project was half way developed/implemented.

By late 1996 the High Court began the hearings of the case matter. Over six days of documentation and procedure the project was scrutinised and debated by the Minister and Greenpeace. High Court came to the conclusion in early 1997 that Greenpeace could not be given right in its claim that the Minister could not allow the execution of the construction works.

Greenpeace appealed the High Court's decision on the basis of court's arguments in favour of the Minister's claim. The court argued that the exemption clause in the EIA-Directive's art. 1(5) did leave quite a large margin of discretion to national governments, and that the Minister had certainly not abused this discretion. Greenpeace argued in its appeal that the High Court's decision had never really tested the exploitation of the exemption clause in the EIA-Directive's art. 1(5) nor did the court feel it necessary to review the very many project variants that had been employed during the last three years in the light of the argument that the whole decision making procedure had been circumvented. It was Greenpeace's argument that the decision was taken prior to collection of the necessary data on the environmental impacts of the proposed project.

Supreme Court heard the appeals case in late 1998 and did - not surprisingly - find that the Minister was to blame. One surprising element was however a part of the courts decision - and that was that the court took the position that already from the beginning of the decision making procedure in 1991 had the project been fully developed and investigated in the eyes of the EIA-Directive, and that any subsequent alteration of the project design was not forbidden in the EIA-Directive.

Supreme Court's decision will however influence later decisions in some remarkable ways, namely by stating that - the project must be assessed in accordance with the requirements of the EIA-Directive. This may seem contradictory - but the central element here is to search for the structural arguments first - which is that there is a duty to assess a project like the one in question in accordance with the EIA-Directive. Whether this requirement was met is another matter and must be assessed along other lines and draw upon many scientific disciplines in order to be meaningful to the court.

## **2 Environmental effectiveness**

This case has widely influenced later cases in several ways. First of all it has provided the necessary practice supporting the legal standing of environmental organisations in Danish courts. Furthermore, it has provided a fundament for allowing a more detailed scrutiny of the merits of environmental cases than was previously the standard in Danish courts. Finally, the biggest influence from the case

is that authorities in the transport sector have proven to become some of the best performing authorities in the field of environmental investigations and assessments prior to decisions in their sector.

The more project related perspective calls for a story of profound alterations of the original project design in order to improve the environmental performance of the project. The necessary compensatory dredgings in the Øresund - which was renowned for their damaging effect on the marine environment - was diminished to a minimum (by a factor 25) - and the general environmental features of the project was clearly improved. It is difficult to say that the court case was the only driver in this development - but one may safely state that it definitely played a role.

### **3 Legal and "democratic" aspects**

The main part of these aspects have already been dealt with in the above description. One of the few remaining points to touch upon is that now - in legal theory - it is widely believed that environmental organisation will be more broadly allowed legal standing in court cases as long as the organisations do have formal structures and bye-laws. Furthermore, it is also widely believed that environmental organisations may enjoy and employ a wide variety of legal instruments to defend their legal interests in courts.

The case itself did not provide any particular element of peace and/or good order in environmental matters as such. The most profound contribution of the case is probably that it communicated very clearly to politicians and key administrative players that courts may be used as an active instrument to defend environmental interests.

### **4 Socio-economic costs**

The costs of bringing this case to court is difficult to estimate - because Greenpeace was awarded free legal aid to bring the case to court. The lawyers of Greenpeace was paid a collected sum of 350.000 DKK whilst the lawyer of the Minister was probably paid more than 500.000 DKK.

There can be no doubt that the costs alone are prohibitive as regards the wishes to bring a case to court. The loser pays principle - which is unanimously adopted in all cases, unless there are specific circumstances - will mean that any potential litigant will be bound to think twice if he/she is going to face paying both one's own lawyer but also the opponents lawyer. The only mean - so far identified to counteract this problem - is the generous application of free legal aid grants. As it is of now a court case is only for the wealthier people in Denmark.

## Annexes

### Court cases brought by Environmental organisations/associations and/or citizen groupings in Denmark from 1996-2002

	<b>Case litigants</b>	<b>procedure</b>	<b>case matter</b>	<b>outcome</b>	<b>costs</b>
1	Greenpeace DK v. Minister for Transportation Supreme Court decision of 2. December 1998	Violation of EC-Directive 85/337/EEC and the Act to establish a fixed link across the Øresund	Violation of the right to be heard and the right to influence the decision to build a fixed link across the Øresund	Rejection of the claim to suspend the Act and rejection of the claim of violation of the EIA-Directive	+ 500.000 DKK (Greenpeace was awarded free legal aid from the state authorities)
2	Danish Cyclists Federation v. Roskilde Municipality	Violation of the Planning Act	Violation of the right to be heard and informed about the full environmental impacts of a proposed by-pass road in the center of Roskilde	Annulment of the decision to grant planning permit to the by-pass road	+300.000 DKK (The Cyclists Federation was awarded a free legal aid by the state authorities)
3	Danish Anglers Association v. Nature Appeal Board and Nature Protection Agency	Violation of the duty to protect flora and fauna and violation of the Habitats Directive (92/43/EC)	Violation of the right to protection of rare species/registered species living in SPA's by the wilful setting free of the beaver (not naturally present in Denmark since 1880'es)	pending	pending
4	The Organisation for the Protection of Tryggevælde Ådal v. the County of Roskilde and the Nature Appeal Board	Violation of the Nature Protection Act and the Habitats Directive (92/43/EC)	Violation of the requirement to protect rare and endangered species and its living places by the decision to establish a road through a SPA	pending	pending

Statistics for the Nature Appeal Board* from 1995-2000**							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
year	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
legal complaints	598	602	807	732	943	977	
zoning decisions	523	526	602	532	683	572	
designation of SPA's	9	10	30	21	11	7	
protection of generic nature areas	65	88	175	264	240	251	
raw materials decisions	4	9	27	58	35	37	
forest decisions	0	0	28	33	21	31	
dispensations from SPA protection	25	26	49	58	44	70	
total	1224	1261	1718	1798	1977	1945	
Number of complaints from Danmarks Naturfredningsforening - across the subjects							
	?	?	122	153	139	105	136
Percentage of appeal board decisions won/lost by Danmarks Naturfredningsforening							
won	50%	39,10%	24,30%				
lost	42,90%	60%	67,70%				
indecisive	7,10%	0,90%	7,90%				
* covering the Planning Act, the Nature Protection Act, the Raw Materials Act, and the Forest Act							
** these statistics are solely based on data provided for by Danmarks Naturfredningsforening							

Decisions taken by local and regional environmental authorities\*\* subjected to appeal by Danmarks Naturfredningsforening

Decisions to allow emission to soil and groundwater recipients	14 cases per year
Decisions to allow emission to sewage treatment facility/open water recipient	25 cases per year
Decisions to grant permit to polluting activities	210 cases per year
Decisions to allow minor polluting activities	40 cases per year
Decisions related to intensive pig rearing	35 cases per year
Other decisions under the EPA	30 cases per year
Decisions to grant permit under the Water Supply Act	46 cases per year
Decisions related to performance demand for drinking water	43 cases per year
Decisions under the Contaminated Soil Act	24 cases per year
Decisions under the Chemical Substances Act	1 case per year

NB - These data are based on a broad experience-based judgement by personnel in the EPA

Percentage of local/regional decisions decided in appeal won/lost by Danmarks Naturfredningsforening

	1999	2000	2001
won	31,80%	25,80%	58,80%
lost	68,20%	48,40%	26,50%
indecisive	0	25,80%	14,70%

\* These statistics have been provided for by Danmarks Naturfredningsforening

\*\* The decisions cover the Environmental protection Act, The Contaminated Soil Act, and the Chemical Substances Act

# France Country Report

Sandrine Béliet, Doctorante à l'Université Robert Schumann à Strasbourg,  
Chargée d'enseignements en droit de l'environnement à l'Université Louis  
Pasteur à Strasbourg, Responsable juridique associative.

Réalisée avec l'assistance de Sylvain Lamothe, Doctorant à l'Université de  
droit de Limoges (pour la partie judiciaire)

Céline Ami, DESS de droit de l'environnement de L'université de droit de  
Strasbourg (pour la partie urbanisme)

# 1 PARTIE 1 : Le contexte légal de l'accès à la justice des associations françaises de protection de la nature et de l'environnement

L'étude des conditions d'action en justice des associations de protection de l'environnement en France implique l'examen préalable du régime juridique dans lequel elles s'inscrivent.

Ainsi après avoir exposé les règles objectives du système juridique français et du droit de l'environnement (Chap.1), nous examinerons les règles propres au contentieux associatif de l'environnement (Chap.2).

## 1.1 L'action en justice

### 1.1.1 L'organisation de la justice en France

#### I - Principes de la justice en France

##### 1) L'accès au droit

"Nul n'est censé ignorer la loi...". Pour permettre à tous d'être en mesure de mieux connaître ses droits et ses obligations, les faire valoir et les exécuter, a été créé un dispositif d'aide : l'aide à l'accès au droit (loi du 10 juillet 1991, complétée par la loi du 18 décembre 1998)

##### 2) L'accès à la justice pour tous

*«Toute personne, quels que soient sa nationalité, son âge, son sexe, sa culture, son niveau ou son lieu de vie..., a le droit :d'accéder à la justice ; de faire entendre sa cause et de faire examiner son affaire par un juge indépendant et impartial, d'être jugée selon les mêmes règles de droit et de procédure, applicables à tous ; de s'exprimer dans sa langue et si nécessaire, d'être assistée d'un traducteur ou d'un interprète en langage de signes ;de se faire assister ou/et représenter par le défenseur de son choix.»*

Ces principes essentiels sont énoncés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que dans plusieurs Codes qui réglementent la procédure devant les juridictions françaises.

##### 3) La gratuité de la justice et l'aide juridictionnelle

L'un des grands principes de la justice en France est la gratuité : les magistrats ne sont pas rémunérés par les justiciables mais par l'Etat. Mais cela ne signifie pas que le justiciable n'aura rien à déboursier dans le cadre d'un procès, qui peut entraîner des frais plus ou moins importants, selon l'affaire à juger, sa nature et sa complexité.

Ces frais correspondent aux frais de procédure et aux honoraires des professions libérales de la justice, les " auxiliaires de justice " : avocat, huissier de justice, expert judiciaire... En principe, chaque personne, prenant part à un procès, supporte ses propres frais de justice.



Cependant, la loi prévoit que le gagnant du procès peut obtenir le remboursement par son adversaire de certains frais qu'il a dû engager (comme les frais de procédure dus aux avocats).

Il est difficile d'évaluer à l'avance le coût exact d'un procès. Celui-ci dépend de la complexité et de la nature de l'affaire : plus l'affaire est complexe et plus des mesures d'investigation sont nécessaires ; cela dépend aussi de la procédure et de la juridiction compétente (tribunal ou cour): selon les cas, la procédure peut nécessiter ou non des actes d'un huissier de justice et le recours obligatoire à un avocat ou, en appel, à un avoué. (*Voir annexe 1 : Combien coûte un procès ?*)

Pour permettre aux personnes sans ressources ou ayant des ressources modestes d'engager un procès, de se défendre devant la justice ou de faire face à des frais dans le cadre d'une transaction amiable en dehors d'un procès, la loi a créé une aide financière, " **l'aide juridictionnelle** ", prise en charge par l'État. Cette aide, versée directement au professionnel, couvre la totalité ou une partie des frais d'un procès ou d'une transaction selon les revenus de l'intéressé. Dans chaque tribunal de grande instance, à la Cour de cassation et au Conseil d'État, un bureau de l'aide juridictionnelle reçoit, examine les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle et vérifie que l'intéressé remplit les conditions prévues par la loi pour en bénéficier. (*Voir annexe 2*).

#### **4) L'indépendance et la neutralité du juge**

Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire figure dans la Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958. La loi organique relative au statut des magistrats réaffirme ce principe

#### **5) La fixité et la permanence de la justice**

Depuis 1789, les tribunaux et les cours sont fixes et permanents. Le service de la justice est assuré de façon continue, y compris les jours fériés et les dimanches pour une intervention en cas d'urgence. Un juge de l'urgence, le juge des référés, peut être saisi à tout moment, au besoin à son domicile. En matière pénale, les magistrats doivent assurer une permanence pour permettre le jugement rapide de certaines infractions. Les juridictions sont établies en un lieu fixe où le justiciable peut s'adresser. Cependant, les magistrats peuvent aussi être amenés à se déplacer hors des palais de justice. Ainsi, le juge d'instance peut tenir des " audiences foraines ", en dehors des communes du ressort du tribunal dont il dépend.

#### **6) L'appel et le double degré de juridiction**

Ce sont, encore, des principes essentiels de la procédure judiciaire et une garantie d'équité pour les justiciables : le droit de contester une décision de justice devant une nouvelle juridiction. Toute personne dont l'affaire a déjà été jugée en premier ressort peut demander, si elle n'est pas d'accord avec la décision rendue, que son affaire soit réexaminée. Le recours, appelé « appel » s'exerce devant une juridiction de degré supérieur : la cour d'appel (pour les décisions de Tribunaux d'Instance, Tribunaux correctionnels,...), à l'exception des recours

contre les décisions rendues par une cour d'assises (crimes) soumis à une nouvelle cour d'assises ; la cour administrative d'appel (pour les décisions de tribunaux administratifs).

Cependant, la loi prévoit des cas dans lesquels il n'est pas possible de faire appel, lorsqu'une décision est rendue en "premier et dernier ressort" (par exemple concernant quelques décisions du Conseil d'Etat).

## **7) Le contrôle de l'application du droit**

Lorsqu'une personne, partie à un procès, n'est pas satisfaite de la décision rendue par une cour ou un tribunal statuant en "dernier ressort", la loi prévoit qu'elle peut exercer un ultime recours, appelé **pourvoi en cassation**. Ce recours permet de faire vérifier que le droit a été correctement appliqué. Il s'exerce devant la Cour de cassation pour les affaires judiciaires et devant le Conseil d'Etat pour les affaires administratives.

L'examen d'un dossier par l'une ou l'autre de ces juridictions "suprêmes" n'est pas un nouveau procès. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat ne constituent pas un troisième degré de juridiction : leur rôle est de dire si la décision de justice a été prise dans des conditions conformes aux règles de droit. Ces juridictions assurent ainsi l'interprétation uniforme des règles de droit par les cours et tribunaux.

## **8) La publicité des décisions de justice**

La justice est rendue au nom du peuple français. Elle est **publique**. Ce principe, consacré par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, inséré dans les Codes de procédure judiciaire française, permet à tout citoyen de pouvoir vérifier dans quelles conditions les décisions de justice sont rendues. Il signifie que les débats ont lieu publiquement et que la décision de justice est rendue en présence du public.

Cependant, la loi prévoit que dans certains cas ou pour certaines affaires, le public ne peut pas accéder aux audiences. L'audience se tient alors à **huis clos** dans la salle d'audience, toutes portes fermées, ou en chambre du conseil. Le président du tribunal ou de la cour peut ordonner le huis clos pour protéger les personnes (par exemple, les mineurs), leur vie privée (par exemple dans les affaires de divorce), ou pour éviter des troubles à l'ordre public, ou préserver des secrets d'Etat. Mais même dans ces cas, la décision de justice est toujours rendue en audience publique

## **9) La motivation des décisions de justice**

Les juges ont l'obligation de motiver leur décision, d'expliquer les raisons de fait et de droit qui les ont conduits à rendre cette décision.

## **10) Le droit à un procès équitable**

Tout personne a droit d'être jugée par un juge indépendant et impartial, dans le cadre d'un procès équitable. Le juge prendra sa décision en application du droit, après avoir entendu chacune des personnes concernées, dans le respect des règles de procédure. A ce principe fondamental, sont attachés les principes du « **contradictoire** » et du « **respect des droits de**

la défense », comme principes d'égalité et de loyauté entre les adversaires dans le cadre d'un procès.

## **II - - Les juridictions et règles objectives de recevabilité des recours**

Il existe plusieurs catégories de juridictions, organisés en deux grands ordres, un ordre judiciaire et un ordre administratif, selon la nature des litiges en cause. En cas de doute ou de contestation pour savoir si une affaire relève de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, le Tribunal des Conflits désigne le tribunal compétent

### **A - Juridictions judiciaires**

Le rôle du contentieux civil est d'assurer la réparation des préjudices nés des rapports entre les particuliers. Il trouve son fondement dans l'article 1382 du Code civil aux termes duquel *«Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.»* Les juridictions civiles **examinent donc les conflits entre particuliers** : un désaccord sur les limites d'une propriété, sur l'exécution d'un contrat, le loyer d'un fermage...

Les juridictions pénales, tribunaux et cours, jugent et sanctionnent les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction (crimes, délits, contraventions), c'est-à-dire une action ou un comportement interdit par la loi pénale. Elles examinent également les demandes de réparation des victimes.

#### **1) Organisation des juridictions judiciaires**

##### a) Les juridictions de première instance

##### Les juridictions civiles

- **Le tribunal d'instance** : Ce tribunal juge toutes les affaires civiles dont la demande porte sur des sommes inférieures ou égales à 7 600 euros, ainsi que certaines affaires prévues par la loi, comme les baux d'habitation.
- **Le tribunal de grande instance** : Ce tribunal juge toutes les affaires civiles entre particuliers qui ne relèvent pas d'autres juridictions portant sur des sommes supérieures à 7 600 euros, ainsi que certains conflits énumérés par la loi quel que soit le montant de l'affaire, par exemple : divorce, adoption, filiation, succession, saisie immobilière...

##### Les juridictions pénales

- **Le tribunal de police, juge des contraventions** : Ce tribunal juge les infractions, dites les moins graves, punies de peines d'amende, de peines privatives ou restrictions de droits, de peines complémentaires. Ces infractions sont réparties en 5 classes selon leur gravité.
- **Le tribunal correctionnel, juge des délits** : Ce tribunal juge les infractions qui peuvent être sanctionnées de peines d'emprisonnement (10 ans au plus), d'amende, de travail d'intérêt général, de peines complémentaires...

- **La cour d'assises, juge des *crimes*** : Cette cour juge les infractions les plus graves telles qu'un meurtre, un viol ou l'émission de fausse monnaie ainsi que les tentatives de crimes. La loi fixe pour chaque crime une ou plusieurs peines, pouvant aller jusqu'à la réclusion à perpétuité.

#### b) La cour d'appel, juridiction du second degré

Si l'une des personnes concernées par le procès n'est pas d'accord avec le jugement rendu par l'une des juridictions ci dessus énumérées, elle peut, à l'exception de certaines affaires saisis, la Cour d'appel (en chambre civile, sociale, commerciale ou criminelle) qui réexaminera l'affaire.

#### c) La Cour de cassation, le contrôle de l'application de la loi

La Cour de cassation vérifie que les règles de droit ont été correctement appliquées par les tribunaux et les cours d'appel mais ne rejuge pas l'affaire elle-même.

## **2) Les règles objectives de recevabilité**

### a) Les juridictions civiles

Les fondements du processus de réparation civile devant un tribunal civil repose sur trois règles traditionnelles : la victime doit avoir subi un préjudice, la personne qu'elle assigne doit avoir commis une faute ou un acte susceptible d'engager sa responsabilité, il doit exister un lien de causalité directe entre les deux précédentes règles énoncées.

- La recevabilité de l'action du demandeur est définie à l'article 31 du Nouveau code de procédure civile selon lequel : « L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé. »

Cet article peut être résumé par l'équation suivante : « pas d'intérêt, pas d'action ». Il s'agit donc de l'avantage poursuivi devant le juge, en réclamant la reconnaissance du bien fondé d'une prétention. La partie qui agit doit donc faire état d'un intérêt juridiquement protégé. Cet intérêt doit être « positif et concret, juridique ou légitime, né et actuel ». Il doit être direct et personnel à la réparation d'un préjudice direct et certain.

- le délai de recours est de dix ans en matière civile délictuelle : « Les actions en responsabilité civile extracontractuelle se prescrivent par dix ans à compter de la manifestation du dommage ou de son aggravation. » (article 2270-1 du Code civil)

### b) Les juridictions répressives

La mise en œuvre des poursuites pénales est possible par toute personne qui s'estime être victime d'une infraction ou par le Parquet chargé de représenter les intérêts généraux de la société. Ainsi, le droit français distingue *l'action civile* de *l'action publique*.

- *l'action publique* est exercée par les magistrats (Parquet) ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi (Conseil supérieur de la pêche, direction régional de l'environnement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt).
- *l'action civile*, quand à elle, est mise en œuvre à l'occasion d'une *plainte* par toute personne physique ou morale qui a personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.
- le délai de recours, est de 10 ans en matière criminelle, 3 ans en matière délictuelle et une année en cas de contravention .
- La condamnation pénale d'une personne suppose que soient réunies : un élément légal (la sanction pénale doit être prévues par les textes), un élément moral (l'intention de commettre cette infraction doit être prouvée) et un élément matériel (l'infraction doit être réellement commise).

En matière pénale, un avocat n'est pas obligatoire pour déposer une plainte ou se constituer partie civile. Il suffit de manifester le souhait de se porter partie civile (jusqu'à l'audience). Aucun formalisme, ni aucun droit d'enregistrement n'est exigé.

Cependant, une simple plainte peut-être classée *sans suite* sur l'appréciation du Procureur de la République (article 40 du Code de procédure pénale)<sup>1</sup>. Pour contourner le risque d'un *classement sans suite*, il est possible de *se constituer partie civile devant le doyen des juges d'instruction* (article 85 du Code de procédure pénale). Cette constitution de partie civile a pour effet d'obliger *la mise en mouvement de l'action publique*, c'est à dire d'engager des poursuites. Mais, celle-ci est conditionnée par le dépôt d'une *consignation* au greffe du tribunal (article 88 du Code de procédure pénale). L'objet de la consignation est de couvrir l'amende encourue par le plaignant en cas de *recours abusif*. Elle est restituée en fin de procédure (article 88-1 alinéa 2 du Code de procédure pénale). Le montant de cette somme est variable et peut pénaliser les petites associations dépourvues de trésorerie. Les données transmises par les associations Eau et Rivières de BRETAGNE et Alsace Nature nous informe que cette consignation s'échelonnait en moyenne de 1996 à 2001 de 75 à 1500 € La fixation de cette somme relève de la libre appréciation du juge d'instruction, compte tenu de la nature de l'affaire et du sérieux de la plainte. Elle n'est pas obligatoire<sup>2</sup> et la décision du juge d'instruction peut être frappée d'appel et réduite à une plus juste mesure.

## **B - Juridictions administratives**

Distinctes des juridictions judiciaires, indépendantes de l'administration, les juridictions de l'ordre administratif sont, elles aussi, organisées en 3 échelons hiérarchisés Elles examinent les affaires qui mettent en cause les collectivités publiques (État, communes, départements, régions) et les établissements publics.

---

<sup>2</sup> Association LUGET ENVIRONNEMENT/SA DECONS, Tribunal correctionnel de BORDEAUX (33), Dépôt de plainte en 2001, instruction en cours.

Jusqu'en 1953, le contentieux administratif relevait du Conseil d'État créé par Napoléon Bonaparte en 1799 et de conseils de préfecture, transformés en conseils interdépartementaux. Une réforme en 1953 institue les tribunaux administratifs, puis une loi de 1987 crée les cours administratives d'appel.

Il est intéressant de relever que les magistrats de l'ordre administratif ont un statut et une formation qui diffèrent des magistrats de l'ordre judiciaire.

## **1) Organisation des juridictions administratives**

### **a) Le tribunal administratif**

Ce tribunal juge toutes les contestations entre les particuliers et l'Administration, à l'exception de celles qui sont réservées par des textes spéciaux à d'autres juridictions (Conseil d'État par exemple). Il examine notamment les décisions de l'Administration qui porteraient préjudice aux particuliers et les dommages causés par l'activité des services publics.

### **b) La cour administrative d'appel**

Elle réexamine en appel les dossiers déjà jugés par un tribunal administratif lorsque l'une des parties n'est pas satisfaite de la décision rendue.

### **c) Le Conseil d'État**

Il examine en premier et dernier ressort les demandes d'annulation des décisions les plus importantes des autorités de l'État (décrets du Président de la République ou du Premier ministre, certains arrêtés pris par les ministres, etc). Il examine comme juge d'appel certains jugements prononcés par les tribunaux administratifs, notamment ceux qui portent sur la contestation d'élections municipales et cantonales. Enfin, il est juge de cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel et les juridictions administratives spécialisées.

## **2) Les règles objectives de recevabilité**

A ce jour, devant les juridictions administratives seuls des frais de timbrages sont supportés par le demandeur<sup>3</sup>. Devant les tribunaux administratifs, le ministère d'avocat n'est généralement pas obligatoire (contentieux de l'annulation, contentieux des installations classées, ou relatif au régime d'autorisation de la ressource en eau). En revanche, un avocat est nécessaire pour les recours en responsabilité avec demande de dommages et intérêts, devant les cours administratives d'appel, en cas

---

<sup>3</sup> Cette formalité suscite des critiques doctrinales : « Il y a lieu de s'interroger sur la légitimité d'une dissuasion financière en matière de justice (...) Et à observer que, si le droit de timbre est rétabli, il l'est dans un contexte entièrement nouveau, sui est celui de la gratuité des actes de justice. Si bien que son rétablissement n'est pas simplement un retour en arrière : il est, plus exactement, une régression, et crée une anomalie dans le statut de la juridiction administrative – dont il est regrettable qu'on puisse dire (à l'étranger comme en France) qu'elle est devenu (et elle seule) une juridiction à péage. », René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, Ed. MONCHRESTIEN, 10<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 470.

de recours contre un jugement relatif aux ICPE et loi eau, devant le Conseil d'Etat, en toute matière.

Traditionnellement, le droit administratif distingue le contentieux de l'acte administratif qui peut être déféré au juge en vue de son annulation (recours pour excès de pouvoir) du plein contentieux qui permet l'indemnisation des personnes victimes d'un dommage (contentieux de la responsabilité) ou la réformation d'une situation.

#### a – « Le recours pour excès de pouvoir »

L'objet d'un recours pour excès de pouvoir vise à l'annulation d'une décision de l'Administration (même implicite) ou encore à faire enjoindre une prise de décision de l'administration (pouvoir d'injonction du juge).

- La recevabilité de l'action du demandeur tient compte à la fois de la nature de l'acte contesté et de l'intérêt du demandeur. Concernant la décision attaquée, il doit s'agir d'un acte administratif susceptible de léser le requérant dans ses intérêts, on parle généralement de décision administrative faisant grief. En ce qui concerne le demandeur, celui-ci doit justifier d'un *intérêt suffisant et direct* à l'annulation de la décision. Cet intérêt peut être matériel ou moral pourvu qu'il soit personnel et suffisant. Le juge apprécie concrètement le caractère suffisant de l'intérêt à agir dans chaque espèce, ce qui explique notamment que cette notion soit variable selon les époques.
- Le délai d'action est court. Il est, pour faire simple, de 2 mois à partir de la notification ou la publication de la décision contestée, ou du silence gardé par l'Administration pendant plus de 2 mois ( depuis le 1er novembre 2000 - Loi du 12 avril 2000, JO du 13 avril) qui vaut décision de rejet.
- La requête initiale doit contenir l'exposé des faits et la motivation juridique. On distingue les moyens de légalité interne généralement liés au processus d'élaboration de la décision (dits vices de forme : incompétence, vice de procédure, défaut de motivation...) des moyens de légalité externe (vices de fond relevant d'une violation de la règle de droit)..

Il est important de relever que les recours devant les juridictions administratives n'ont pas d'effet suspensifs en raison du principe de présomption de légalité des actes administratifs. Un recours dirigé contre une décision ne suspend donc pas son exécution. Sur demande du requérant, le juge peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision dont l'annulation est poursuivie. Mais cette action est soumise à un encadrement restrictif. (*Voir infra*).

#### b – « Le plein contentieux »

Il s'agit du contentieux dans lequel est soulevé une question portant sur l'existence ou l'étendue d'une situation individuelle subjective. L'objet du recours tend à obtenir la réformation d'une situation et/ou une compensation par l'allocation d'une somme d'argent. Le requérant conteste la portée ou la conséquence d'un acte juridique ou d'une opération matérielle ( Contentieux des contrats, de la responsabilité, des installations classées).

- La recevabilité de l'action obéit à des conditions spéciales : exigence d'une décision préalable, ministère d'avocat, délais ( exemples : 6 mois, 1 ou 4 ans pour les installations classées).
- Le principe est la déchéance quadriennale (quatre années à compter de la naissance de la créance). Le particulier qui se prétend créancier d'une personne publique doit donc réclamer sa dette dans un délai de 4 ans.

#### c- Les pouvoirs d'injonction du juge administratif

Le juge administratif peut, sur demande expresse d'un des requérants, lorsque la décision juridictionnelle implique que l'autorité administrative prenne une mesure (déterminée ou parmi plusieurs solutions) lui enjoindre de prendre cette mesure. De même, lorsque le juge a déjà rendu une décision sans prononcer d'injonction, le bénéficiaire de cette décision peut le saisir à nouveau pour qu'il assure l'exécution de cette décision en prononçant une injonction. Ces injonctions peuvent être assorties d'une astreinte.

### 1.1.2 Le droit de l'environnement

#### **I - Les textes et fondements du droit de l'environnement**

Si les premiers grands textes français en matière d'environnement datent de 1976<sup>4</sup>, il aura fallu attendre l'année 2000<sup>5</sup> pour que le Code de l'environnement prennent la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. Outils de rationalisation, d'organisation des lois relatives à l'environnement ce code a été accueilli par les juristes comme une première consécration « de forme » de cette branche du droit.

#### **A – Le code de l'environnement**

##### **1) Présentation et organisation :**

a) Les dispositions générales et communes à l'ensemble du code :

Composé de six livres, le Code de l'environnement s'ouvre très logiquement par le Livre 1er, nommé « Principes généraux ». Il s'agit là des principes fondamentaux qui gouvernent l'ensemble des règles propre à cette branche du droit. Ainsi, par delà la multiplicité et la diversité des activités concernées par le code de l'environnement (agriculture, industrie, pêche, chasse, grands travaux d'aménagement...) ces principes tendent, tels une main invisible, à orienter les actions de tous pour parvenir à l'objectif du développement durable. Ce livre expose les modes d'information et de participation des citoyens pour les opérations d'aménagement en précisant l'organisation des débats publics pour les projets d'intérêts national (article L. 121-1), les études d'impact (L. 122-1) et les enquêtes publiques (L. 123-1).

<sup>4</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et loi n°76-629 du 16 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>5</sup> Ordonnance n°2000-94 du 18 septembre 2000. Le code de l'environnement qui existait jusqu'alors n'était qu'un recueil des textes.



Suivent les dispositions relatives aux principaux organismes publics intervenant dans le domaine de l'environnement (L. 131-1 à L.131-8).

Les associations sont, quant à elle, visées par le Titre quatrième qui régit les modalités de l'agrément des associations de protection de l'environnement (L. 141-1) et les conditions de leur action en justice (L. 142-1).

b) Les objets du code de l'environnement :

Les livres qui suivent définissent le périmètre du Code de l'environnement.

- Livre deuxième : milieux physiques (eau, air, atmosphère)
- Livre troisième : espaces naturels (littoral, parcs, réserves et paysages)
- Livre quatrième : faune et flore (protection des espèces, chasse, pêche en eaux douces et gestion des ressources piscicoles)
- Livre cinquième : prévention des pollutions, des risques et des nuisances (installations classées pour la protection de l'environnement, substances chimiques, organismes génétiquement modifiés, déchets, prévention des risques naturels, prévention des nuisances acoustiques et visuelles, protection du cadre de vie)

Citons enfin, pour information, le Livre sixième qui concerne les territoires d'outre mers français.

c) Un code pour les associations de protection de l'environnement :

Initialement, les dispositions relatives à l'agrément des associations de protection de l'environnement étaient intégrées dans le Code rural (article L. 252-1 et suivants). Désormais, les APNE ont « leur code » puisque celui-ci prévoit au Chapitre 2 de son Titre quatrième l'ensemble des dispositions fondamentales pour l'accès à la justice et à l'information en matière d'environnement.

## **2) Commentaires : des insuffisances persistantes :**

a) Une codification limitée...

Si le Code de l'environnement est évidemment un progrès, il n'est pas pour autant à l'abri des critiques. Le regard avisé des spécialistes n'a pas manqué de souligner ses imperfections dès son adoption<sup>6</sup>. En effet, soulignons d'emblée que ce code n'est « codifié » que pour sa partie législative, toute la partie réglementaire reste un ensemble de textes disparates classés par domaine de l'environnement.

b) ... qui n'intègre pas tous les domaines de l'environnement :

Ce code ne rassemble pas toutes les matières concernées par le droit de l'environnement. Ainsi par exemple, certaines dispositions relatives à la lutte contre le bruit sont encore inscrites dans le Code de l'urbanisme, le code de la sécurité civile. La lutte contre les risques naturels est répartie entre le Code général des

---

<sup>6</sup> Revue Droit de l'environnement, janvier- février 2001, n°85.

collectivités territoriales, le Code de l'expropriation, le Code des assurances, le Code de l'urbanisme, le Code forestier, le Code général des impôts.

Egalement, ce code ne contient pas certaines dispositions en rapport direct avec les espaces naturels : manquent par exemple les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux (institué par l'article 23 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999), les contrats territoriaux d'exploitation.

Soulignons enfin que l'article L. 300-1 du Code de l'environnement relatif à la forêt procède à un simple renvoi vers le Code forestier.

## **B – Les grands principes du droit de l'environnement :**

### **1) Présentation :**

#### a) Les principes généraux :

Sous la pression des textes internationaux, et surtout du droit communautaire, les principes généraux du droit de l'environnement ont été consacrés en France par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ».

Ces principes sont maintenant codifiés aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement (Livre 1er) :

*« Les espaces, ressources et milieu naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

*Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »*

Complétés par l'incorporation des principes de précaution, prévention, pollueur-payeur et de participation à l'article L. 110-1 paragraphe 2 du Code.

#### b) Les principes sectoriels :

A ces principes généraux s'ajoutent des principes spécifiques à chaque domaine du droit de l'environnement.

Ainsi l'eau « *fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* » (L. 210-1).

S'agissant de l'air : « *L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le*

*domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. » (L. 220-1).*

S'agissant des déchets, l'article L. 541-1 définit, entre autres, les principes de réduction à la source et de proximité selon lesquels il convient de :

*«- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits*

*- d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume. »*

De simple valeur législative, l'incorporation de ces principes dans le corpus juridique français permet néanmoins à la France d'être en adéquation avec le droit positif international et communautaire. Ce faisant, la France a intégré dans son droit interne les principes fondamentaux du droit de l'environnement (de manière insuffisante), au rang desquels figure le droit à l'accès à l'information et à l'accès à la justice des associations de protection de l'environnement.

Néanmoins, une analyse plus fine, compte tenu de la hiérarchie des normes, permet de prendre la mesure de cette intégration dans le droit positif français. En effet, à ce jour les principes du droit de l'environnement ne sont pas contenus dans la Constitution.

## **2) La constitutionnalisation du droit de l'environnement ?**

a) Un projet politique :

Dans son discours du 18 mars 2002, le Président de la République française proposait solennellement aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des Droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Il s'agissait alors de faire prévaloir une certaine conception de l'homme par rapport à la nature, de rappeler ses droits, et aussi ses responsabilités. A l'aube de son nouveau mandat présidentiel, le Président mettait alors en action ce projet de constitutionnalisation du droit de l'environnement en lançant notamment des consultations régionales.

b) Des questions encore sans réponse :

Pour l'heure, il est impossible de connaître la valeur juridique exacte de cette charte adossée à la Constitution<sup>7</sup>. Il s'agit là d'une « nouveauté » juridique. En effet, en droit français, un droit est tout simplement constitutionnel ou il ne l'est pas. De la même manière, on ne sait toujours pas à ce jour quels principes seront réellement intégrés dans la charte.

c) L'intérêt de la « constitutionnalisation » des principes :

---

<sup>7</sup> Tel est le terme employé.

Cet intérêt est double. D'une part, il s'agit d'une consécration symbolique qui permet à la France de figurer parmi les autres démocraties ayant déjà constitutionnalisé le droit de l'environnement. D'autre part, elle permettra au droit de l'environnement d'être érigé au rang de droit fondamental au même titre que, par exemple, la liberté d'entreprendre. Ce rééquilibrage permettra d'affirmer la portée de l'impératif de la protection de l'environnement dans les décisions publiques locales, lors d'une enquête publique préalable à des grands travaux ou encore lors de procédures contentieuses lorsqu'il s'agira de mettre en balance des oppositions d'intérêts (protection de l'environnement et travaux d'urbanisation par exemple). Au stade de l'élaboration des lois, le contrôle de constitutionnalité sera désormais possible.

## **II - Le contentieux de l'environnement**

### **A – Le contentieux civil de l'environnement**

#### **1) Contentieux de la réparation :**

Trois principaux fondements juridiques permettent d'entreprendre une action en responsabilité devant les juridictions civiles en matière d'environnement :

- Le pollueur sera considéré responsable s'il commet une faute (article 1382 du Code civil). La pollution pouvant tenir à la violation d'une réglementation ou au comportement négligent ou imprudent du pollueur. Nous avons vu qu'il s'agit là du fondement le plus courant de la réparation en matière civile.
- Le pollueur est également responsable, même sans faute, du fait des choses qu'il a sous sa garde (article 1384 du Code civil) : ainsi, un fabricant de produits chimiques est responsable des dommages provoqués par les gaz qui se dégagent de ses ateliers.
- Les victimes de troubles de voisinage peuvent agir contre l'auteur des troubles. La responsabilité pour troubles de voisinage peut être mise en œuvre dès lors que les nuisances dépassent *un seuil admissible*, compte tenu des circonstances de temps et de lieu ( *Cour de Cassation 27 novembre 1844, S. 1844-211*).

Cette procédure vise à la réparation d'un préjudice résultant de la diminution des plaisirs de la vie causée par l'impossibilité ou la difficulté de se livrer à une activité normale (exemple : loisirs de baignade, de pêche...), et pour l'action collective, à l'atteinte portée à un intérêt que l'association s'est donnée pour but de défendre.

Le juge peut condamner la personne responsable à verser des dommages et intérêts, mais aussi la condamner à la remise en état des lieux (principe de la réparation intégrale).

#### **2) Sur la nature du préjudice direct et certain : la question du dommage écologique :**

Le dommage écologique, à savoir l'atteinte au milieu naturel lui-même, aux choses communes que sont l'eau, l'air, la faune, la flore... s'avère encore complexe à

cerner : certains de ces bien sont inappropriés (« res nullius »), voire inappropriables (« res communes ») empêchant tout demandeur d'établir que l'atteinte qu'il a subi constitue un préjudice personnel.

La procédure d'agrément « Loi Barnier » permettrait de pallier à cette difficulté, en admettant un droit d'action aux associations, qui sans bénéficier de droits réels sur la chose, peuvent faire valoir leur intérêt à réparation devant les juridictions civiles.

### **3) La procédure d'urgence dite procédure « de référé »**

Si elle est peu utilisée par les associations, elle reste un moyen efficace de prévention des atteintes à l'environnement. Selon l'article 809 du Nouveau code de procédure civile : *« Le président [du tribunal] peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. »*

Soulignons ici que le ministère d'un avocat n'est pas obligatoire, ce qui dispense les associations des frais de représentation.

## **B – Le contentieux répressif de l'environnement**

### **1) Les règles pénales environnementales :**

La loi pénale prévoit de nombreuses infractions au droit de l'environnement. Elle détermine les personnes pénalement responsables et fixe les peines applicables.

Par exemples : en matière de **pollution des eaux**, l'auteur d'une pollution des eaux est passible d'une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (article 22 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992) ; l' **atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé** (bruit particulier de nature à porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme par sa durée, sa répétition ou son intensité) est punissable d'une amende de 450 euros (article R.48-2 du Code de la santé publique).

La loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement soumet les usines, les grands élevages, ainsi que les installations publiques ou privées qui pourraient entraîner des dangers ou des inconvénients importants pour l'environnement, à des procédures administratives d'autorisation ou de déclaration préalable. A l'issue de ces procédures, le préfet impose des prescriptions techniques d'aménagement et de fonctionnement destinées à prévenir ou limiter les risques pour l'homme et l'environnement. Quiconque exploite une installation classée pour la protection de l'environnement sans l'autorisation requise est punissable d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (article 18 de la loi n°76-663 du 19/07/1976). Le tribunal peut encore interdire l'utilisation des installations et exiger la remise en état des lieux. En cas d'infraction à la loi sur les installations classées, la responsabilité pénale de l'entreprise ou de la collectivité territoriale peut être engagée en même temps que celle de leurs dirigeants.

## **C – Le contentieux administratif de l’environnement**

Si le contentieux administratif de l’environnement suit les règles générales du contentieux administratif, il y a ici lieu de relever quelques particularismes liés à la matière.

### **1) En matière d’urbanisme**

Quelques règles procédurales sont spécifiques aux recours en matière d’urbanisme. Ainsi, par exemple depuis un décret de 1994, l’auteur d’un recours en matière d’urbanisme doit le notifier à la fois à l’auteur de la décision et au titulaire de la décision (*Décret n° 94-701 du 16 août 1994 art. 1er Journal Officiel du 18 août 1994, article R.600-1 du code l’urbanisme*), sous peine d’irrecevabilité. La même règle est applicable pour les demandes d’annulation ou de réformation d’une décision juridictionnelle concernant un document d’urbanisme. Cette notification doit se faire par lettre recommandée avec accusé de réception accompagné de la requête, dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt du recours.

Nous pouvons encore souligner ici le renforcement du caractère contraignant du délai de recours. Le délai est de deux mois à compter de l’accomplissement du dernier acte de publicité<sup>8</sup>.

### **2) Le contentieux des ICPE**

Le contentieux des installations polluantes connaît un régime original. L’article 14 de la loi du 19 juillet 1976 énumère la liste des actes qui peuvent être déférés au tribunal administratif en raison des dangers que peut présenter une installation classée. Ainsi, peuvent notamment faire l’objet d’un recours, l’autorisation d’exploiter mais aussi les prescriptions techniques imposées à l’exploitant. Le déroulement de la procédure répond pour l’essentiel aux règles de plein contentieux. Deux particularismes peuvent être soulignés, le premier tenant au délai de recours pour les tiers (allant de 6 mois à 4 ans selon la nature de l’activité), le second tenant aux pouvoirs exceptionnels que le juge tient dans ce domaine. Le juge n’a pas seulement la possibilité d’annuler l’acte attaqué, il peut se substituer à l’administration afin d’accorder une autorisation refusée, de modifier les prescriptions techniques ou encore de mettre en demeure l’exploitant de régulariser sa situation. Ces pouvoirs contrastent avec la rigueur dont il fait preuve pour accueillir les moyens qui lui sont proposés par les requérants. Enfin, les conclusions dont il est saisi sont examinées à la date à laquelle la décision est rendue et non à la date de la décision administrative (à l’exception des garanties de procédure).

---

<sup>8</sup> Concernant l’affichage, le Conseil d’Etat a retenu le 1<sup>er</sup> jour de l’affichage pour calculer le délai de recours. (CE, 28 juin 1996, Fédération pour les espaces naturels et l’environnement Catalan). Alignement de la règle pour POS sur celle posée par l’affichage des PC (art. R 490-7 du code de l’urbanisme). Jurisprudence consacrée par le décret n°98-913 du 12 octobre 1998 : « Pour l’affichage en mairie, la date à prendre en considération est celle du 1<sup>er</sup> jour où il est effectué » (article R.123-10 du code de l’urbanisme).

### 3) La procédure d'urgence : « le référé suspension ».

Pour pallier au caractère non suspensif des recours dans le domaine administratif, est prévue, comme en matière civile, une procédure d'urgence permettant au juge de prononcer la suspension de la décision contestée. Celle-ci est strictement encadrée par la réunion de trois conditions. D'abord, un recours en annulation doit avoir été enregistré, ensuite l'urgence sera admise si l'exécution de la décision contestée préjudicie de façon *grave et immédiate* aux intérêts du requérant, enfin la requête doit soulever un moyen propre à créer un *doute sérieux* quant à la légalité de la décision contestée. On constate l'application restrictive de cette procédure<sup>9</sup>.

Néanmoins, deux dérogations sont importantes dans le domaine de l'environnement. En cas d'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée. Et, dans l'hypothèse d'une demande de suspension d'une décision prise après les conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, il fera droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Il y a lieu de relever que seul un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans un délai de 15 jours est possible contre une décision de référé.

## 1.2 Le contentieux associatif en matière d'environnement

### 1.2.1 Les associations de protection de la nature et de l'environnement

#### **I - Les associations de protection de la nature et de l'environnement en France**

Le droit d'association est une liberté publique fondamentale, créée par la célèbre loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association'. Elle dispose en son article 1<sup>er</sup> que « *l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun de façon permanente leurs connaissances ou leurs activités, dans un but autre que celui de partager des bénéfices* »

Notre étude portera exclusivement sur les associations déclarées. Elles sont en effet seules à bénéficier de la capacité d'ester en justice.

#### **A - Le secteur de la protection de l'environnement**

Le rôle joué par les associations dans la promotion constante des préoccupations environnementales, en France, a été capital. De manière particulièrement optimiste, Jean Pierre BEURIER l'exprime de la manière suivante: « *La caractéristique sans doute la plus importante du droit de l'environnement est le rôle joué par les associations. Ce rôle s'explique par le fait que dans la réalité et dans l'action, par le*

---

<sup>9</sup> - Xavier BRAUD, « Commentaire partiel de la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé administratif (...) » ; RJE 2000, p.575.

*nombre de leurs membres, leur présence sur le terrain, leur volonté idéologique, leurs techniques directs ou indirects et surtout les moyens juridiques qu'elles tiennent de la loi, elles ont un pouvoir considérable moyens».*<sup>10</sup>

Né vers la fin des années soixante à la suite de la prise de conscience de la dégradation du milieu naturel, le mouvement associatif de la protection de l'environnement compterait aujourd'hui plus de 10 000 associations de défense de l'environnement, dont 1500 seraient agréées<sup>11</sup> ( *A noter que ces données statistiques sont extrêmement aléatoires*).

## **B - Les associations agréées de protection de l'environnement**

A côté des associations simplement déclarées cohabitent des associations officiellement reconnues et bénéficiant de moyens d'action supplémentaires : certains aménagements spécifiques ont été apportés par les pouvoirs publics aux modalités d'exercice de la vie associative pour permettre un exercice modulé des prérogatives associatives, basé sur un plus ou moins grand coefficient de reconnaissance de leur représentativité : agrément administratif, reconnaissance d'utilité publique...

Ce régime spécifique s'est constitué petit à petit ces vingt dernières années. Les dispositions qui l'organisaient étaient éparées et multiples jusqu'à la loi du 2 février 1995 dite « Loi Barnier », mais répondaient toutes à la même logique : conférer des droits d'action contentieuse (constitution de partie civile) ou non contentieuse (participation).

Précisons que l'agrément n'est nullement obligatoire : une association de défense de l'environnement peut agir sans en bénéficier. Seules certaines capacités ne lui sont pas ouvertes, notamment la constitution de partie civile pour des intérêts collectifs ou des préjudices indirects.

## **II - Les associations agréées et la Loi Barnier**

La réforme opérée par la loi du 2 février 1995 dite « loi Barnier » rénove l'agrément des associations et les déclare génériquement sous le nom d'« associations agréées de protection de l'environnement ». La loi Barnier consacre le chapitre II de son titre 1er à l'agrément des associations de protection de l'environnement et à l'action civile. Elle réorganise et harmonise les dispositions relatives à l'agrément associatif, en conservant leur plan antérieur et leur répartition dans le livre II nouveau du Code rural, qui seront reprise dans le Titre 1<sup>er</sup> du code de l'environnement (*Voir annexe 3*). Ce dernier présente ainsi, en 5 articles, une structure homogène :

- Articles L. 141-1 à L.141-2 : Agrément des associations de protection de l'environnement :
- L.141-1 : Règles de l'agrément

---

<sup>10</sup> - Jean-Pierre BEURIER, Roger LE MOAL, « Statut juridique de la qualité de l'eau », Revue de droit rural n°244, p.258.

<sup>11</sup> - Source : Ministère de l'environnement



- L.141-2 : Droit à la participation
- Articles L. 142-1 à L.141-3 : Action en justice des associations
- L.142-1 : Introduction d'instance devant les juridictions administratives
- L.142-2 : Constitution de partie civile
- L.142-3 : Action en réparation conjointe.

*« C'est surtout sur le terrain de l'action contentieuse que la loi du 2 février 1995 s'applique à accroître les prérogatives des associations agréées ».*<sup>12</sup>

Il est à noter ici que les fédérations de pêche et fédérations de chasse ont été « arbitrairement » exclues de l'étude. Pour autant que ces associations soient agréées au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement, nous avons considéré que la poursuite de leur objet statutaire relevait davantage de la défense d'intérêts privés (la chasse ou la pêche) que de la protection de l'environnement et de la nature stricto sensu.

## 1.2.2 Actions en justice des APNE

### I - Capacité et qualité pour agir

#### A – Sur la capacité juridique

*« Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice »* (Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, article 6). Pour pouvoir engager une action en justice, une association doit avoir la personnalité morale. Elle acquiert cette personnalité, après avoir déclaré son existence.

#### B – Sur la qualité pour agir et la représentation

Généralement, le représentant légal de l'association est désigné par les statuts. La règle est donc l'application des statuts.

En cas de silence des statuts, la jurisprudence considère que c'est le président qui est compétent pour engager une action en justice et représenter l'association devant la juridiction administrative ( *CE, sect. 3 avril 1998, req. N°177962, Fédération de la Plasturgie*) comme judiciaire ( *Cass. Soc. 25 mars 1965*).

### II - Intérêt à agir pour la défense de l'environnement

#### A - Distinction des jurisprudences de principe administratives et judiciaires :

- - Les premières admettent la recevabilité de l'action des associations à partir du moment où elles agissent dans le cadre de leur objet social, conformément au principe de spécialité des personnes morales ;

---

<sup>12</sup> - Yves JEGOUZO, « La loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », *Revue de droit immobilier* n°17 (2), avril-Juin 1995, P.202.

- - Les secondes, jugent depuis un arrêt de principe de la Cour de Cassation de 1923, que les associations ne peuvent pas agir au nom d'une collectivité qui les dépasse en l'absence d'habilitation législative expresse. Si leur objet tend à la défense d'une cause qui dépassent leurs seuls membres, leur action sera jugée irrecevable faute d'habilitation législative.

## **B – Pénal – Contentieux de la répression**

Les articles 2 et s. du code de procédure pénale, combinés avec la jurisprudence sur la recevabilité des constitutions de partie civile restent restrictifs malgré l'art.L.142-2 du code de l'environnement. Non seulement il faut une habilitation législative spéciale (qui n'existe pas dans tous les domaines touchant à l'environnement) mais, en outre, lorsque la loi habilite, le droit d'agir n'est accordé qu'aux associations agréées, à la condition que l'association ait un objet statuaire en relation directe avec les infractions considérées (contrôle matériel de l'objet statuaire par les juges répressifs). Et dans de nombreux domaines qui peuvent toucher à l'environnement, le droit de déclencher les poursuites continue à appartenir au Parquet (infraction à l'« ordre public général »), l'habilitation législative n'y changeant rien.

Pour se constituer partie civile, l'association non agréées devra apporter la preuve d'un préjudice matériel directement causé par l'infraction poursuivie<sup>13</sup>.

## **C – Civil – Contentieux de la réparation**

### **1) En référé :**

La recevabilité de l'action d'une association de protection de l'environnement est admise dès lors que la demanderesse rapporte la preuve de la commission d'une infraction. Elle a, alors, la faculté de saisir le juge des référés pour faire cesser un trouble manifestement illicite<sup>14</sup> sur le fondement de l'article 809 du Nouveau code de procédure civile.

### **2) Au fond :**

D'une manière générale, l'action d'une association sera déclarée fondée si elle rapporte la preuve d'une pollution et d'un préjudice évaluable, direct et certain. Les associations agréées pour la protection de l'environnement pourront obtenir réparation des préjudices indirects et moraux qu'elles subissent au regard d'une atteinte causée à leur objet social, tandis que les associations non agréées ne pourront obtenir réparation d'un préjudice matériel que si elles démontrent que le comportement contesté a entraîné pour elles des dépenses supplémentaires qu'elles étaient statutairement tenues d'effectuer.

## **D – Le contentieux administratif**

### **1) – Contentieux de l'annulation**

<sup>13</sup> Et une existence de 5 ans sauf dans le domaine des ICPE.

<sup>14</sup> Cass. 1<sup>er</sup> décembre 1987, Bull. I, n°520 ; Cour d'appel de CAEN 1<sup>er</sup> février 2000, Association Greenpeace.

1) L'acte attaqué doit concerner le ressort territorial correspondant à celui visé par les statuts de l'association. Le juge administratif rejette les actions des associations qui ont un ressort territorial trop vaste par rapport au projet qu'elles souhaitent attaquer. Ainsi, la jurisprudence administrative considère qu'un acte administratif qui ne concerne qu'une seule commune ne peut être attaqué que par une association communale à l'exclusion d'une association régionale qui n'a vocation qu'à attaquer des actes d'importance régionale. Sa position est moins nette concernant les groupements locaux qui souhaitent attaquer des actes dont la portée territoriale dépasse le ressort territorial fixé dans leur statut.

Une fois encore, les associations agréées (article L.142-1 du code de l'environnement) bénéficie d'un régime d'exception. Ainsi, des associations nationales agréées peuvent agir sur toute l'étendue du territoire national, les associations régionales peuvent faire de même au plan régional, etc...

2) L'acte attaqué doit avoir été pris sur le fondement d'une législation qui a un lien direct avec l'objet social de l'association

L'idée centrale de la jurisprudence administrative est qu'il doit exister un lien étroit entre le type d'intérêt invoqué par le requérant et le but de la législation sur lequel il fonde son recours.

## **2) – Contentieux de la responsabilité**

La jurisprudence administrative a admis que l'illégalité d'une décision administrative pouvait faire directement obstacle à l'accomplissement de l'objet statutaire de l'association, et que celle-ci avait droit à réparation d'un préjudice moral

## **1.3 Conclusion**

Seules les APNE agréées se voient accordé un intérêt pour agir renforcé (rapport direct entre la décision attaquée et son objet statuaire) à l'exception des associations déclarées en matière d'installations classées et d'eau (art.L.142-2 al.2 C.envir.). Mais encore cela ne vaut-il que pour le contentieux administratif et pénal (rien au civil).

De plus, au pénal, le préjudice *indirect* est visé alors que, à l'administratif, on ne vise que l'intérêt *direct*.

Par ailleurs, l'action « collective » n'a jamais été consacrée en droit français. Les actions en représentation conjointe au bénéfice des association agréées (art.L.142-3 C.envir. et L.422-1 C.consomm.) ne sont pas des vraies « class action » comme aux USA ou au Québec. D'une part, elle ne concerne que des actions au pénal pour les associations de protection de l'environnement; d'autre part, les conditions procédurales sont restrictives : origine commune du préjudice et faute commise par une même personne (le mandat général n'existe pas).

En l'état du droit français, l'« intérêt suffisant » et de l'« atteinte à un droit » ne sont pas définis en tenant compte de l'« objectif de large accès à la justice ».

Pour conclure, il y a lieu d'énoncer que de nombreuses tentatives, tant au niveau réglementaire que législatif, ces dernières années, visent à restreindre le droit d'accès à la justice des associations (voir partie 4).:

## 2 PARTIE 2 : Méthodologie

### **1) Sources publiées**

- Aucune source statistique publiée.
- Revues juridiques spécialisées en droit de l'environnement et généralistes : La principale difficulté réside dans le fait que beaucoup de décisions sont simplement énoncées et ne sont pas reproduites en totalité. Nous avons ignoré les décisions dont il n'a pas été possible de procéder à la lecture complète.
- Bases internet de Légifrance donne accès aux grandes décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Autre difficulté : Par manque de temps, il ne nous a pas été possible d'explorer les revues de droit judiciaire et d'urbanisme.

### **2) Autres sources :**

#### **Questionnaires aux associations :**

- Questionnaire France Nature Environnement (voir ci après)
- Questionnaire 2002 : Peu d'associations ont répondu à notre appel par manque de temps et de moyens. (Réponses produites dans part 3)

#### **Questionnaires aux juridictions :**

- Voir ci après – A noter que le Conseil d'Etat ne nous a pas répondu.

#### **Questionnaire aux ministères de l'environnement et ministère de la justice :**

- Le Ministère de l'environnement ne nous a pas répondu.
- Traitement de la réponse du Ministère de la Justice page suivante.

#### **Commentaire :**

N'ont pas été comptabilisés, les non-lieu ou classement sans suite.

L'inventaire doit être considéré avec réserve car il n'est pas exhaustif.



### **3 PARTIE 3 : Données empiriques**

#### **I - – Décisions publiées**

#### **II – Données associatives**

## 4 PARTIE 4 : Analyse des cas dans la période 1996-2001

### 4.1 Descriptions générales

#### 4.1.1 Vue d'ensemble

##### **I - Synthèse en quelques chiffres**

Nous avons répertorié pour la période 1996 à 2001, 1197 décisions de justice initiées par des APNE ou dans lesquelles elles étaient parties (614 en matière d'environnement et 583 pour ce qui concerne le domaine de l'urbanisme et des grands aménagements).

Sur ces 1197 affaires jugées, 674 ont été considérées comme des décisions favorables et 523 défavorables aux associations.

Le taux de succès peut donc être évalué à 56,5%.

Le taux global de succès pour le domaine de l'environnement est de 66% contre 47% dans le domaine de l'urbanisme et des grands aménagements.

##### **II - La proportion du contentieux de l'environnement et de l'urbanisme sur l'ensemble des affaires soumises aux juridictions :**

###### **A – L'ampleur du contentieux associatif de l'environnement**

Les données que nous avons pu recueillir permettent d'affirmer que les recours dans lesquels les associations de protection de l'environnement sont parties demeurent limités dans leur ampleur.

La protection de l'environnement ne représente pas plus de 2% de l'activité des tribunaux répressifs, 1,5% du nombre total de condamnations pénales.<sup>15</sup>

Devant les juridictions administratives, le contentieux de l'urbanisme, ne représente pas plus de 8% par an sur l'ensemble de l'activité judiciaire.<sup>16</sup> Le contentieux de l'environnement pour sa part (comprenant ici les affaires relatives aux travaux d'infrastructures) est inférieur à 3%<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> - Extraits du rapport 2002 « L'environnement en France » - IFEN : En 1999, 8990 condamnations sanctionnent des infractions relatives à la protection de l'environnement.

<sup>16</sup> - 7,2% - Réponse ministérielle du 15 mars 1999, JOAN – Q. du 3 mai 1999 p.2713 ; 7,84% en 2001 et 8,7% en 2000 des affaires enregistrées devant les CAA selon données fournies par le Ministère de la justice en 2002.

Entre 9% et 5,23% pour ce qui concerne les Tribunal administratif qui ont répondu à notre questionnaire, soit une moyenne de 6,73%.

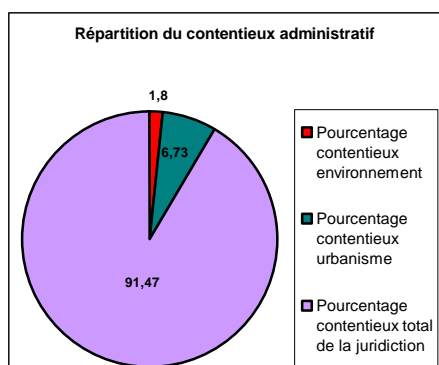
- A relever parmi les commentaires d'une cour d'appel sur le retour du questionnaire envoyé : « *Il n'a pas été possible de donner une suite favorable à votre demande de renseignements, car la matière que vous étudiez est assez peu connue, et ne peut être sélectionnée parmi les décisions rendues...* »

<sup>17</sup> - 1,6% des affaires enregistrées en 2001 par les CAA selon données fournies par le Minsitère de la Justice en 2002 ; 3,74% à 1% de l'activité des Tribunal administratif qui ont répondu à notre questionnaire.



Ainsi, par exemple, le contentieux des installations classées sur recours des tiers reste faible si on considère que nous avons relevé 226 décisions (procédure d'urgence comprise hors installations de stockage et traitement des déchets) alors qu'il existe plus de 63.000 installations classées soumises à autorisation en France.

On relèvera également que la part du contentieux de l'environnement et de l'urbanisme, introduites par des associations, devant les juridictions de première instance administratives ne représente que 20% de l'ensemble des requêtes introduites dans ce domaine.<sup>18</sup>



Selon les données recueillies auprès des juridictions administratives de 1<sup>ère</sup>

instance.

## **B – Répartition du contentieux associatif de l'environnement et de l'urbanisme.**

Le contentieux de l'urbanisme stricto sensu représente la plus grande part des recours associatifs (26% pour les permis de construire et 15% pour les documents de planification urbanistique).

Vient ensuite le contentieux des installations classées (hors installations « déchets ») (19%), puis le contentieux touchant au domaine de l'eau (11%) (*nos chiffres étant fortement influencés par les données fournies par l'association Eaux et rivières de Bretagne*) et le contentieux dit « Nature » pour 10%.

On relèvera le faible pourcentage des contentieux liés à l'accès à l'information et la participation (1%) tenant certainement au bon fonctionnement et à l'exécution des décisions rendues par la Commission d'Accès aux Documents Administratif (Loi de 1978).

Le domaine de l'air, le bruit et les sols (2%) accuse un faible pourcentage lié, d'une part au caractère récent des réglementations applicables, et d'autre part à l'affectation des affaires y faisant référence dans d'autres catégories (ICPE et infrastructures pour l'essentiel).

*Graphiques répatitions et pourcentages - Introduits avant la page suivante (fig.1,2 et 3)*

<sup>18</sup> - voir résultats du questionnaires aux juridictions.

#### 4.1.2 Typologie des contentieux

##### II - Devant les juridictions administratives

Nous avons relevé pour la période de 1996 à 2001 :

- 954 décisions dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme : 40 % concerne le domaine de l'environnement (382 décisions) contre 60% en matière d'urbanisme (572 décisions).
- 481 décisions sont des décisions favorables : **le taux de succès global est de 50,5%.**

##### A - Généralités : Décisions et pourcentages de répartition par domaine

Domaine	Total décisions	%	Décisions favorables/ domaine	%
<b><u>Total Environnement :</u></b>	382	40%	216	56,5%
Eau	52	5%	27	52%
Industrie, ICPE y compris carrières et mines (hors déchets)	132	14%	89	67,5%
Santé et risques (OGM, Nucléaire...):	11	1%	3	27%
Nature	73	8%	44	60%
Déchets (y compris ICPE « Déchets »)	70	7%	37	53%
Air, bruit, sols	28	3%	8	28,5%
Communication et participation	16	2%	8	50%
<b><u>Total Urbanisme et aménagements</u></b>	572	60%	265	46,5%
Plan d'aménagement	173	18%	82	47,5%
Constructions	287	31%	154	53,7%
Infrastructures	60	6%	10	16,5%
Autres aménagements	52	5%	19	36,5%

##### B - Commentaires – analyse des données

###### 1) Généralités

La multiplication des textes et des procédures, jointe à une conscience accrue des problèmes d'environnement, explique le développement de ce domaine du contentieux en matière administrative.

**Le contentieux de la responsabilité** ne représente qu'une très faible part des décisions répertoriées : 10 décisions (installations polluantes, nature et bruit). 80% d'entre elles sont favorables à l'association. Il s'agit, dans les cas étudiés, d'une carence de l'autorité administrative à adopter un règlement.

Le juge administratif use peu de son **pouvoir d'injonction**. Nous n'avons relevé, dans nos recherches, qu'un seul cas dans lequel le juge a ordonné une expertise sur le caractère suffisant des prescriptions d'une installation polluante et désigné un expert pour une carrière à ciel ouvert (*Tribunal administratif Fort de France, 18/09/2000, Assaupamar*).

**Les procédures d'urgence**, 54 décisions pour l'environnement (dont 29 favorables) et 66 décisions en urbanisme (dont 37 favorables), ne répondent manifestement pas à leurs objectifs (*Voir infra*).

**Les délais d'instance** vont de 2 à 5 ans en moyenne pour les contentieux de l'annulation. Ils peuvent aller jusqu'à 10 ans pour les contentieux en responsabilité (*Tribunal administratif - Strasbourg, 17/02/1998, Association de sauvegarde des vallées* : 11 ans de procédure).

Il est important de relever également que **les condamnations aux frais** des associations, lorsqu'un recours est perdu, sont plus fréquentes en appel que devant les juridictions de premier degré. Elles sont en moyenne de 750 euros, mais peuvent monter jusqu'à 2300 euros et plus encore devant le Conseil d'Etat. (*Une affaire devant la cour d'appel en 1999 dans laquelle l'association UMINATE a été condamnée à 2300 euros*).

Si **la recevabilité des recours des APNE** est largement admise, il y a lieu de souligner qu'elle fait l'objet d'une contestation systématique. (5 décisions intéressantes d'échec : *Tribunal administratif - Lille, 30/10/1998* : défaut de production des statuts, *Association Opale* ; *CAA Douai, 12/07/2001, association « qualité de la vie à Bistade »* : défaut d'avocat ; *Tribunal administratif - Strasbourg, 19/01/2001, Thur écologie et transport* : défaut statutoire d'intérêt à agir ; *Tribunal administratif - Clermont Ferrand, 6/07/1999, Association pour la sauvegarde de CL* ; *CAA Nantes, 17/02/1999, Association familiale de Douvres* : Défaut de qualité à agir contre une ICPE).

## **2) Analyse sectorielle :**

- **Eau** : Les décisions répertoriées se partagent entre des contestations d'autorisations de création de micro-centrales hydrauliques, de déviations de cours d'eau, d'aménagement d'étangs, de stations d'épuration... Le taux de décisions favorables est de 52%. On notera une première décision relative à un

plan d'exposition des risques inondation en 2001 (*Tribunal administratif Versailles, 20/11/01, Association Union d'Oise*).

- **Industrie, ICPE y compris carrières et mines (hors déchets) :** C'est le contentieux le plus important. Sur 132 affaires jugées, 23 l'ont été en procédure d'urgence. Le taux de succès en urgence et en annulation est supérieur à 65%. Sur 132 décisions, 15 décisions sont des décisions favorables de sursis à exécution, 71 jugées sur le fond. A noter la part importante des carrières dans ce domaine (40aine de décisions).
- **Santé et risques :** Secteur sensible de l'environnement, si les décisions sont peu nombreuses, elles n'en sont pas moins intéressantes. Les 3 décisions favorables répertoriées concernent pour deux d'entre elles les OGM (un sursis et une annulation pour vice de forme du catalogue d'homologation avec rejet de la prise en compte du principe de précaution : *CE, 19/02/1998 et CE, 20/11/2000, Greenpeace et autres*), pour la 3<sup>ème</sup>, une annulation d'exploitation de stockage d'uranium pour insuffisance de l'étude de danger.
- **Nature :** Les 67 décisions répertoriées ont trait pour 34 d'entre elles à la protection des espèces et 33 à la préservation des espaces (inclus les opérations de remembrements ruraux et les défrichements).

**Espèces :** Il s'agit pour l'essentiel de contentieux « chasse » fondés sur le non respect de la Directive communautaire « Oiseaux ». Parmi les décisions intéressantes, une décision dans laquelle le juge fait usage de son pouvoir d'injonction pour le classement de l'Ortolan dans la liste des espèces protégées (*CE, 18/01/1999, ROC*).

**Espaces :** Les prémisses du contentieux Natura 2000 : on relèvera la décision d'urgence du Conseil d'Etat suspendant des arrêtés de plantation de vignes (*CE, 9/07/2001, Alsace Nature*), et l'annulation des transmissions de sites de 1998 sur recours d'un groupement anti Natura 2000 (*CE, 27/09/1999, Coordination nationale Natura 2000*). Le contentieux des remembrements ruraux méritent également d'être souligné car la recevabilité de l'intervention des associations de protection de l'environnement est très récente et encore incertaine.

- **Déchets (y compris ICPE « Déchets ») :** On trouve ici un certain nombre de contestations de documents de planification de gestion et d'élimination des déchets, mais également d'autorisations, de modifications ou d'extensions de centres de traitement ou de stockage. Sur 70 affaires jugées, 35 sont des décisions favorables d'annulation, 2 de sursis à exécution. Soit 57,5% des affaires sont gagnées sur le fond contre 20% en procédure d'urgence.

**Concernant la contestations des plans de planification de gestion et de traitement,** 75% des décisions sont défavorables, les juridictions considérant qu'ils n'emportent pas d'effets directs.

**Pour les autorisations**, les moyens de droit les plus souvent retenus tiennent à l'insuffisance des prescriptions techniques de fonctionnement que le juge apprécie de façon concrète au regard des préoccupations d'environnement et l'insuffisance de l'étude d'impact. Les décisions de première instance sont majoritairement confirmées en appel (*Commentaires reproductibles pour la rubrique ICPE*).

Trois décisions intéressantes méritent d'être relevées : La première dans laquelle, malgré un vice de procédure avéré, le Tribunal administratif décide d'ignorer l'illégalité en raison de l'intérêt général de l'exploitation (*Tribunal administratif Caen, 18/12/97, Manche Nature et autres*). Il s'agit, pour la seconde, d'une annulation d'autorisation fondée sur la partialité du commissaire enquêteur (*Tribunal administratif - Strasbourg, 4/03/1999, Association pour la protection de l'environnement de Malancourt c/ Préfet de Moselle*). Enfin, pour la troisième, il s'agit d'une décision avec injonction d'ordonner de nouvelles prescriptions (*CAA Lyon, 7/12/1999, Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de vie*).

- **Air, bruit, sols** : Peu de décisions.

**Air** : Parmi les décisions favorables, on peut relever le moyen retenu de l'absence d'une étude sur le climat dans l'étude d'impact d'un projet routier (*Tribunal administratif Bordeaux, 20/10/98, Sepanso c/ Préfet*) ; puis deux décisions en matière de responsabilité pour carence de l'état à imposer des mesures de limitation des rejets atmosphériques à des installations polluantes (fondé sur la méconnaissance d'une directive communautaire : la directive CEE 88-603) (*Tribunal administratif - Strasbourg, 17/02/1998, Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions ; Tribunal administratif Nancy, 5/05/1998*). Dans la première affaire, l'Etat a été condamné à verser 6097 euros à l'association, dans la seconde à 1500 euros.

**Bruit** : Dans cette catégorie, ce sont des plans d'exposition au bruit ou plans de gêne sonore qui sont contestés. Il s'agit principalement d'affaires relatives aux aéroports. Sur 24 décisions, 19 sont des décisions défavorables pour l'association. On peut néanmoins relever deux affaires intéressantes. Dans la première, le juge a annulé un document de planification d'urbanisme pour absence de plan d'exposition au bruit. Dans la seconde, une extension de carrière a été annulée pour non respect des seuils de bruit (*Tribunal administratif Caen, 3/11/98, Association du site de la chapelle de Vire...*).

- **Urbanisme et aménagements** : La plupart des recours intentés par les APNE en matière d'urbanisme sont dirigés contre les autorisations. Il s'agit de la catégorie de recours dans laquelle les associations obtiennent des résultats plutôt favorables avec un taux de succès de 53,4%, contre 45,5 % de recours gagnés en matière de plan, 14,5% en matière d'infrastructure et 31,6% pour les « autres aménagements ».

Sur 322 affaires perdues, on relève que 24,2 % d'entre elles sont accompagnées de condamnations financières de l'association. Inversement, 52 % des arrêts gagnés en matière d'urbanisme le sont avec le prononcé d'une indemnisation (entre 1000 FF et 5000FF).

**Constructions** : Parmi les affaires examinées environ 75 ont été gagnées sur la base du non respect de la loi littoral et de la loi montagne (une 60aine en matière de protection du littoral, une 15aine en matière de montagne) . Il s'agit souvent d'extension de l'urbanisation réalisée en discontinuité avec les agglomérations et villages existants (L.146-4 I) ; de constructions ou installations prévues sur la bande littorale des 100 mètres (article L.146-6 III du code de l'urbanisme) ou encore de constructions qui portent une atteinte excessive aux sites et paysages remarquables ainsi qu'aux milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (L. 146-6)

**Infrastructures (routes, rails...)** : Le taux très élevé d'échec dans ce domaine (83,5%) s'explique par le caractère hautement politique des décisions contestées.

## *Graphiques répartitions et pourcentages*

*Introduits avant la page suivante (fig.4, 5 et 6)*

## II - – Devant les juridictions judiciaires

Nous avons relevé pour la période de 1996 à 2001 :

- 237 décisions dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme : 95 % concerne le domaine de l'environnement (228 décisions) contre 5% en matière d'urbanisme (11 décisions)<sup>19</sup>.
- 192 décisions sont des décisions favorables. Le taux de succès global est de 80%.

### A - Généralités : nombre de décision et pourcentage de répartition par domaine

Devant les juridictions civiles

Domaine	Total décisions	%	Décisions favorables/domaine	%
<b>Total Environnement :</b>	<b>30</b>	<b>89,2%</b>	<b>50</b>	<b>%</b>
Eau	14	41%	9	64,5%
Industrie, ICPE y compris carrières et mines (hors déchets)	10	29,5%	5	50%
Santé et risques (OGM, Nucléaire...):	1	3%	1	100%
Nature	4	11,8%	2	50%
Déchets (y compris ICPE « Déchets »)	0			
Air, bruit, sols	0			
Communication et participation	1	3%	0	0%
<b>Total Urbanisme et aménagements</b>	<b>4</b>	<b>11,8%</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>
Plan d'aménagement	0			
Constructions	4	11,8%	4	100%
Infrastructures	0			
Autres aménagements	0			

---

<sup>19</sup> - A été privilégié l'étude des arrêts de la Cour de Cassation, notamment pour des raisons d'accessibilité aux arrêts.

Devant les juridictions pénales

<b>Domaine</b>	<b>Total décisions</b>	<b>%</b>	<b>Décisions favorables/domaine</b>	<b>%</b>
<b>Total Environnement :</b>	<b>203</b>	<b>96,5%</b>	<b>169</b>	<b>83,5%</b>
Eau	79	37,5%	60	76%
Industrie, ICPE y compris carrières et mines (hors déchets)	84	40%	77	91,5%
Santé et risques (OGM, Nucléaire...):	0			
Nature	39	19,5%	31	79,5%
Déchets (y compris ICPE « Déchets »)	1	0,5%	1	100%
Air, bruit, sols	0			
Communication et participation	0			
<b>Total Urbanisme et aménagements</b>	<b>7</b>	<b>3,5%</b>	<b>3</b>	<b>43%</b>
Plan d'aménagement				
Constructions	7	3,5%	3	43%
Infrastructures				
Autres aménagements				



## **B - Commentaires :**

### 1) D'une manière générale :

La forte prédominance du droit pénal de l'environnement : En matière judiciaire, le contentieux pénal domine nettement l'ensemble des affaires portées devant la Cour de Cassation.

Cela s'explique bien évidemment par l'importance de ce contentieux devant les juridictions du premier degré et en appel.

On notera le faible recours à la procédure d'urgence devant le juge civil afin d'éviter la réalisation d'un dommage (*voir néanmoins l'ordonnance du Tribunal de grande instance de Colmar du 6 octobre 2000, Association Alsace Nature du Haut-Rhin c/ Groupement financier agricole de Bollenberg*).

L'initiative du pourvoi en cassation : On doit souligner également que la proportion d'affaires soumises à la Cour de cassation à l'initiative des associations est faible. Ce sont souvent les prévenus qui contestent les décisions d'appel. La question se pose de savoir pourquoi aussi peu d'associations se pourvoient en cassation.

- les associations obtiennent-elles toutes satisfaction en appel ?
- les frais de représentation par un avocat près la Cour de cassation constituent-ils un frein ?

Nous ne sommes pas en mesure d'apporter une réponse à la première question. En effet, les questionnaires ne nous permettent pas d'avoir une vue exhaustive des affaires portées en appel. En revanche, le coût des frais d'avocat instaure une contrainte réelle. (*voir infra*).

### 2) Analyse sectorielle :

- **Eau :** plusieurs raisons expliquent le développement du contentieux judiciaire de l'eau. D'une part, les textes réprimant les infractions liées à l'eau sont particulièrement adaptés à l'action associative. La définition de l'infraction est définie de manière très large.

D'autre part, il n'est de secret pour personne que l'eau est un enjeu majeur dont la presse se fait régulièrement l'écho (pollutions par les nitrates, raréfaction de la ressource). Il s'agit donc d'un thème qui touche l'opinion publique et pour lequel l'action des APNE est reconnu.

Enfin, il est important de souligner que l'on retrouve souvent aux côtés des associations de protection de l'environnement les fédérations de pêche qui ont elles-mêmes développé un contentieux abondant. Ainsi, en s'appuyant sur une jurisprudence ancienne et bien ancrée dans les pratiques contentieuses il est aisé pour les APNE de faire à leur tour valoir leurs droits dans les prétoires. Les magistrats sont familiarisés à ce type de litige.

- **Industrie, ICPE y compris carrières et mines (hors déchets) :**

Le contentieux des installations classées occupe également une place prédominante dans l'ensemble des affaires jugées devant la Cour de cassation. Il est nécessaire de souligner les nombreuses affaires portées devant la cour concernant principalement l'activité agro-industrielle. Plus précisément, d'élevages porcins contre lesquels de nombreuses condamnations sont intervenues à l'occasion d'exploitation d'ICPE sans autorisation ou non respect des prescriptions préfectorales. A relever, la décision de la Cour de Cassation du 23 octobre 1996 (n°4583) dans laquelle elle réaffirme que la seule constatation de la méconnaissance d'une prescription technique implique de la part de son auteur une intention coupable.

- **Nature:**

Il s'agit d'un contentieux abondant des associations de protection de l'environnement. Cette catégorie regroupe : la chasse, les destructions d'espèces protégées,.... A relever, la décision civile en urgence de suspension de travaux de plantation de vignes pour risque de destruction d'une espèce protégée avec prononcé d'une astreinte exemplaire de 4573 euros par are touché (*TGI Colmar, 6/10/2000, Alsace Nature*).

## Urbanisme et aménagements

- **Constructions** : une APNE peut saisir le juge civil ou pénale lorsque des ouvrages sont construits en violation des règles relatives à l'occupation des sols. Il s'agit en général « d'action en démolition » par lesquelles est demandé la remise en état des lieux à fin de réparation.

Un cas intéressant (mais isolé) peut être souligné s'agissant du non respect des prescriptions d'un POS relatives aux limites de gênes sonores. L'action de l'association a été accueillie et l'établissement à la source de la nuisance condamné sur le fondement de la théorie du trouble de voisinage (*Cass, 15 janvier 1997, n°22*)

*Graphiques répartitions et pourcentages*

*Introduits avant la page suivante (fig.7, 8 et 9)*

## **4.2 L'efficacité des actions contentieuses associatives :**

### **4.2.1 Sur le terrain de l'application et de l'évolution des règles de droit**

#### **I - – Devant les juridictions administratives**

En matière d'urbanisme, les moyens les plus souvent invoqués et retenus tiennent au non respect de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme : défaut de consultations imposées par les textes ; non respect des procédures de concertation préalable à certaines actions ou opération d'aménagement (L.300-2 du code de l'urbanisme) ; irrégularités dans le déroulement des enquêtes publiques (insuffisance du rapport du commissaire enquêteur...) ; insuffisance du rapport de présentation pour les POS /PLU (absence d'analyse des incidences du projet, insuffisance de l'analyse de l'état initial du site concerné...).

En matière d'environnement, les moyens de procédure sont variés, mais somme toute similaires à ceux qui sont invoqués en matière d'urbanisme. Ils concernent particulièrement les mécanismes destinés à informer le public (consultation, information et concertation préalable). Les décisions étudiées mettent en évidence leur caractère de plus en plus indissociable avec l'acte lui même. On retrouvera plus systématiquement des moyens tirés de l'insuffisance de l'étude d'impact ou d'irrégularité de l'enquête publique quand elle sont obligatoires.

Tous ces moyens, pour autant qu'ils peuvent effectivement contribuer à des annulations de décisions préjudiciables à l'environnement, ne sont pas synonymes de protection effective des sites menacés. En effet, ces illégalités peuvent être régularisées (*même si les insuffisances des études d'impact sont souvent révélatrices de problèmes au fond*). Le projet pourra être remis en marche après régularisation de la procédure.

Après examen des arrêts répertoriés, il semblerait que pour moitié, les décisions favorables sont rendues sur la base du non respect de moyens de procédure et pour moitié sur des moyens de fond. Cela signifie t-il que pour moitié, les projets pourront être régularisés ? Les recours gagnés par les APNE n'auront permis, dans ce cas, qu'à les retarder.

L'analyse jurisprudentielle tend néanmoins à mettre en lumière une extension du contrôle juridictionnel par la confrontation des situations de faits aux exigences de protection de l'environnement. Aussi l'examen des illégalités de procédure révèlent souvent des illégalités relatives au contenu, aux motifs ou au but de l'acte attaqué et seront de fait difficilement régularisables.

Sur le terrain des irrégularités de fond, il y a lieu de relever le nombre grandissant de décisions favorables rendues sur la base du non respect/ de l'incompatibilité du projet avec des documents d'objectifs de protection des milieux ou de planification

des activités (exemple : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, Plan départemental des déchets, plan d'exposition aux risques, schéma des carrières, etc.).

## **II - Devant les juridictions judiciaires :**

Comme en matière administrative, la contestation de la recevabilité des associations est quasi-systématique devant le juge judiciaire, en référé comme au fond.

L'affaire jugée par la Cour de cassation le 10 janvier 2001 (n°17) rappelle utilement qu'il est possible pour les associations non agréées ayant une existence de plus de cinq ans avant la commission des faits de se porter partie civile devant les juridictions pénales (article L. 141-2 alinéa 2 du Code de l'environnement). Mais cette faculté n'est réservée qu'aux infractions relatives aux installations classées et à l'eau.

Concernant les associations agréées, il est régulièrement répété devant la Cour de cassation qu'elles peuvent obtenir la condamnation d'un délinquant tant devant les juridictions répressives que civiles. Les prévenus vont jusqu'à prétendre que cet agrément a été suspendu ou retiré par l'autorité administrative (*Cass. 28 février 1996, n°1105*).

S'agissant des illégalités invoqués par les associations, en sus des actes sanctionnés par la loi pénale comme la destruction d'espèces protégées, on pourrait n'en retenir que deux :

- **l'absence d'autorisation administrative :** dès lors que l'activité est soumise à une régime d'autorisation, la simple absence de cette décision suffit à caractériser l'infraction.

Sur la période analysée, ce chef est régulièrement retenu en matière :

- d'installations classées pour la protection de l'environnement (*Cass. 23 octobre 1996 n°4583*)
- travaux dans un cours d'eau (*Cass. 3 avril 1996, n°1772*)
- vidange d'un plan d'eau sans autorisation (*Cass. 6 mai 1996, n°95-80064*)
- travaux d'assèchement de zone humide (*Cass. 25 mars 1998, n°97-81389*)
- construction dans permis de construire (*Cass. 19 septembre 2000, n°5246*)

- **la violation d'une règle de droit :** l'activité est réglementée par une autorisation individuelle qui n'est pas respectée.

On retrouve ce type d'infraction en cas de :

- non respect des prescriptions d'un arrêté préfectoral d'installation classée (*Cass. 18 février 1998, n°1224*)
- exploitation d'un ouvrage dans un cours d'eau sans maintien du débit minimal réglementaire (*Cass. 20 février 2001, n°00-83575*).
- trouble anormal de voisinage (*Cass. 19 mars 1997, n°321*)
- construction au mépris d'une décision de justice en ordonnant l'interruption (*Cass. 3 janvier 1006, n°41 et 42*).

## 4.2.2 Les limites de l'action contentieuse

### **I - Sur les délais d'instance :**

Dans tous les cas, le caractère rapide des procédures reste souvent une hypothèse d'école. Cela relève davantage de la politique juridictionnelles que des textes. Le manquement aux textes obligeant les juges à statuer dans un certain délais n'est pas formellement prévu même si cela serait souhaitable au nom du caractère objectif et équitable du procès.

### **A – Les délais de recours : des règles complexes**

#### **1.- Devant les juridictions administratives**

Comme nous l'avons exposé dans la première partie, le délai de recours est en principe de 2 mois à compter de la publicité donnée à l'acte administratif. Ces formalités de publicité sont extrêmement variable selon les types d'actes. En matière d'installations polluantes et de protection de l'eau (art.L.514-6-I et L.214-10 du code env.), le délai est de 4 ans pour permettre, une fois l'installation autorisée, de recourir contre ladite autorisation parce que l'on se sera rendu compte depuis que l'installation pose des problèmes à l'égard de l'environnement. Mais deux interventions législatives ont réduit ce délai dans le but de restreindre les possibilité de recours contentieux :

- d'une part, une loi du 13 juillet 1992 a réduit ce délai à 6 mois pour les carrières, sans explication;
- d'autre part, une loi du récente du 27 février 2002 a réduit ce délai à un an pour les installations classées des autorités locales sans justification de leur spécificité par rapport aux autres installations.

**Ces délais de recours multiples pour des installations relevant du même régime juridique n'est pas pour faciliter l'accès au juge.**

Enfin, dans de nombreux cas, on constate que les délais de recours contentieux de 2 mois sont très difficiles à respecter en raison d'une publicité donnée de façon presque confidentielle aux décisions administratives.

#### **2.- Devant les juridictions civiles**

Les délais pour engager des actions sont là encore très variables : ils peuvent aller de 5 ans (c'est le cas pour les constructions édifiées sans permis de construire) à 20 ans.

La question des délais est importante lorsqu'une action est d'abord menée devant une juridiction administratives puis, une fois la décision annulée, devant le juge judiciaire. Car le temps que le juge administratif statue sur la légalité d'une décision, il arrive que les délais d'action devant le juge judiciaire soient expirés.

#### **3.- Devant les juridictions pénales**

C'est encore la complexité qui prime. Le délai de droit commun propre aux deux grandes catégories d'infractions est de 1 an pour les contraventions et 3 ans pour les délits (il n'existe pas, en droit français, de « crime » environnemental). Cependant, la « computation » de ces délais varient selon les types d'infractions : ainsi, par exemple, en matière d'urbanisme, les délais d'action contre un propriétaire qui a construit sans permis de construire est compté à partir du moment où la construction illicite est achevée (infraction continue et successive) ; en matière de publicité extérieure illicite, le délai est calculé à partir du moment où la publicité illicite est enlevée ; en revanche, en matière de pollution des eaux, le délai est calculé à partir du moment où la pollution a lieu.

### **B - Sur les délais de jugement : anormalement longs**

Il s'agit d'un grave problème commun à toutes les juridictions. De nombreuses études mettent l'accent sur les délais souvent inadmissibles que mettent nombre de juridictions à juger des affaires contentieuses. L'étude révèle que les délais de recours sont très variables selon les juridictions et selon les types de contentieux et que **la priorité donnée aux questions d'environnement par les juridictions françaises est ...secondaire.**

Les délais moyens devant les tribunaux administratifs vont de 1 et 3 ans pour une demande d'annulation. Et il n'est pas rare que ces délais dépassent 6 années. Entre temps bien entendu, ces décisions administratives ont été mises à exécution.

Et s'il existe un moyen de geler provisoirement les effets d'une décision administrative le temps que le juge statue sur sa légalité (référé-suspension depuis 2001, venant remplacer le sursis à exécution : art.L.521-1 du code .justice adm.), les conditions dans lesquelles ce référé fonctionne sont extrêmement restrictives :

- le requérant doit prouver une situation d'urgence : selon la jurisprudence la plus récente des juridictions administratives, l'urgence n'est constituée que lorsque la décision est mise à exécution (ex. : lorsque la première pierre de la construction est posée, lorsque les premiers porcs sont enfermés dans l'élevage,...) : l'effet préventif de la procédure menée est donc nul ;
- les décisions juridictionnelles rendues par le juge administratif le sont en dernier ressort (art.L.523-1 C.justice adm.). Cela signifie qu'il est impossible de demander à une juridiction supérieure de *restatuer* sur l'affaire (contrairement à l'ancien sursis à exécution). Le seul recours possible est le pourvoi en cassation. (cf.*supra*). L'interdiction de faire appel dans le cadre de recours qui sont très utilisés en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement constitue un grave recul par rapport à la situation antérieure à la loi du 30 juin 2000, loi qui a substitué ce « référé-suspension » à une procédure respectueuse des droits des parties.

Le problème se pose avec un peu moins d'acuité devant le juge judiciaire (pénal ou civil) parce que le dommage est déjà commis et que de telles actions produisent des effets préventifs indéniables (*voir infra*).

**Il est incontestable que les affaires d'environnement sont rarement considérées comme prioritaires, alors même que l'atteinte à l'environnement est souvent irréversible et que le temps joue presque toujours contre une protection préventive ou réparatrice satisfaisante de l'environnement.**

### **III - Sur la nature des décisions rendues**

#### **A - La condamnation au paiement ou au remboursement de certains frais contentieux**

Le montant de la condamnation est laissé à l'entière appréciation du juge. Même si dans de nombreux cas, en cas d'échec les associations ne sont pas condamnées financièrement, il est statistiquement avéré que, devant le juge administratif, les associations de protection de l'environnement sont condamnées à des frais de procès *plus élevés* lorsqu'elles échouent que ne le sont les défenseurs lorsqu'ils perdent face à une association. Le juge estime souvent que le fait de ne pas avoir recouru aux services d'un avocat permet de faire des économies que n'ont pas fait les parties adverses qui doivent ainsi être remboursées de leurs honoraires d'avocat.

De même, il n'est pas rare que les juridictions s'abstiennent purement et simplement de faire bénéficier des frais de procès à une association de protection de l'environnement au motif que la seule victoire est déjà une condamnation de la partie adverse. Cette victoire est d'ailleurs souvent morale lorsque la décision administrative a été entièrement exécutée ou lorsque, même sans autorisation, les dégradations de l'environnement ont été consommées, du fait même de la lenteur du juge à statuer.

#### **B – La limitation des effets de la reconnaissance de l'illégalité en matière d'urbanisme**

En matière d'urbanisme, le législateur est intervenue pour limiter les effets de l'illégalité déclarée d'un plan sur les autorisations. Ainsi, par exemple si l'illégalité entachant un règlement peut être invoquée à toute époque à l'encontre des mesures d'application, la dernière loi d'urbanisme (loi SRU) a limité les effets des décisions juridictionnelles aux seules autorisations délivrées postérieurement à leur intervention (article L. 421-2-7 du code de l'urbanisme).

#### **C – Le rare recours à l'expertise judiciaire**

Nous n'avons décelé pour la période analysée aucune mesure d'expertise judiciaire (hormis une affaire Eaux & Rivières de Bretagne en pénal et une affaire en administratif) à fin de désignation d'un homme de l'art pour évaluer la nature et l'ampleur du trouble environnemental. Pourtant, on sait que le recours au *tiers expert* est d'une grande utilité du fait de la technicité même du droit de l'environnement.



Les associations de protection de l'environnement hésitent à en faire la demande au tribunal risquant d'en supporter les frais, souvent élevés.

#### **D - Le faible usage des pouvoirs d'injonctions**

Au vue des décisions recensées, force est de constater que le juge administratif comme civil n'utilise pas pleinement des pouvoirs dont il dispose.

#### **IV Sur l'exécution des décisions de justice**

Nous n'avons pas relevé beaucoup de décisions pour la période 1996-2001 qui nous éclairent sur les difficultés rencontrées lors de l'exécution d'une décision de justice.

Néanmoins, les questionnaires retournés par les associations de protection de l'environnement font état de cette difficulté. Par exemple, de nombreuses installations polluantes dont l'autorisation d'exploitation a été annulée par le tribunal continuent de fonctionner dans l'attente d'une régularisation par l'administration.

Assurer l'exécution d'une décision de justice suppose de nouvelles procédures contentieuses pour l'association (administratives ou pénales). Exemple en matière d'urbanisme où des travaux ont été poursuivis malgré une décision de suspension et qui ont entraîné une condamnation pénale évidente (*Cass. 3 janvier 1996, n°41 et 42*).

### **4.3 Les obstacles persistants ou grandissants**

#### **4.3.1 Sur la recevabilité et les modes d'intervention**

Si la recevabilité est maintenant plus largement admise devant toutes les juridictions, il est nécessaire dans le cadre de cette étude de souligner l'importance de cette question dans les litiges qui opposent les associations de protection de l'environnement à leurs adversaires. En effet, dans beaucoup d'affaires soumises aux juges *l'intérêt à agir* est discuté de manière systématique. Le but de cette discussion, qui peut être dilatoire, est évident : faire tomber l'ensemble de l'action de l'association pour éviter au juge de se prononcer sur le fond du litige.

#### **I - Devant les juridictions administratives**

La question de la recevabilité des recours des associations est manifestement plus récurrente en matière d'urbanisme qu'en matière d'environnement. Ainsi sur les cas répertoriés en matière d'urbanisme, une soixantaine de recours ont été rejetés pour irrecevabilité ( 10 %, dont 5 % pour défaut de notification ; une vingtaine pour défaut d'intérêt à agir ; une dizaine pour défaut de mandat) contre 5 décisions en matière d'environnement.

Il est intéressant de relever à ce stade de nos développements, une première intervention législative pour réduire l'accès au juge en matière d'urbanisme :

l'obligation de notification des recours. Ainsi, sur l'ensemble du contentieux étudié, une trentaine de recours ont été rejetés pour irrecevabilité sur ce motif.

En matière d'environnement, reste à souligner que la notion « *d'intérêt suffisant* » laisse place à des décisions d'espèce parfois surprenantes menaçant les conditions d'accès au juge, nonobstant la procédure d'agrément. Ainsi, un exemple révélateur, un tribunal a considéré que les intérêts d'une association française nationale agréée et reconnue d'utilité publique bien connue (la Société nationale de Protection de la Nature – SNPN) ne lui donnaient pas qualité pour agir pour remettre en cause l'un des plus grands projets d'urbanisme (zone d'aménagement concertée) dans la Plaine des maures, sur une zone naturelle d'intérêt communautaire et européen et international à plusieurs titre (*Tribunal administratif de Nice, 22 mars 2001*).

## **II - Devant les juridictions pénales**

En droit français, l'accès à la justice pénale est assez restreint. Toute association peut certes déposer une plainte simple devant le procureur. Cependant, les « entités non qualifiées » (*i.e.* les associations non agréées pour la protection de l'environnement) ne sont pas autorisées à déposer *plainte avec constitution de partie civile* ou à *se constituer partie civile à l'audience pénale*. Seules les associations agréées sont autorisées à le faire<sup>20</sup>. Or, seule de telles constitutions de partie civile permettent de passer outre l'inaction des juges à engager des poursuites<sup>21</sup>.

En matière judiciaire, les décisions que nous avons été amené à découvrir ont permis de confirmer l'importance de l'agrément pour sécuriser les actions entreprises.

### **4.3.2 Aspect économiques :**

De nombreux obstacles existent encore s'agissant du coût prohibitif du procès et de son caractère équitable.

#### **I - Le droit d'entrée : La consignation devant les juridictions pénales**

Ce « droit d'entrée » constitue une règle incontournable qui pèse sur les requérants en matière d'environnement. Le paiement d'une **consignation** est obligatoire pour toute constitution de partie civile, qu'elle ait lieu à l'audience de jugement ou, préalablement, par une plainte déposée dans les mains d'un magistrat (le doyen des juges d'instruction des tribunaux de grande instance) afin de forcer l'inaction des « Parquets ».

Ces consignations peuvent être très élevées et dépasser 5000 €<sup>22</sup>. Elles sont fixées librement par le juge d'instruction ou par les juges « jugeant » et constituent

---

<sup>20</sup> -Exception pour les ICPE et le domaine de l'eau

<sup>21</sup> - Selon les sources de France Nature Environnement, 75% des plaintes seraient « classées sans suite », c'est à dire ne donneraient pas lieu à des poursuites pénales.

<sup>22</sup> - Les données transmises par l'association Eau et Rivières de BRETAGNE nous informe que cette consignation s'échelonnait en moyenne de 1996 à 2001 de 75 à 1500 €

manifestement un frein à l'action juridique des associations qui n'ont pas toujours la trésorerie suffisante pour la verser.

## **II- Le Ministère d'avocat obligatoire**

Devant les juridictions administrative, le ministère d'avocat est obligatoire dans plusieurs cas, notamment devant les CAA en matière de plein contentieux (eau, installation classée, agrément des APNE,...) (*cf.art.R.431-1 et s. C.justice adm. et R.432-1 et s. C.justice adm.*), devant le Conseil d'État, lorsqu'il statue comme juge de cassation (ce qui représente désormais l'essentiel de son activité contentieuse).

En France, le tarif moyen d'un avocat, pour traiter une affaire (un avocat considère qu'il y a autant d'affaires qu'il y a de degrés de juridiction) est de :

- 2500 € hors taxes en moyenne pour ses honoraires ;
- les frais réels peuvent facilement dépasser 1000 € TTC (déplacements, frais divers,...) ;
- 3300 € hors taxes en moyenne pour un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Cette obligation constitue un frein très sérieux aux actions contentieuses des associations. Le paiement des avocats grève très lourdement le budget des groupements agissant en matière d'environnement.

La même remarque est transposable en matière civile et pénale, le principe étant l'obligation du ministère d'avocat devant le TGI et les Cours d'appel.

Le problème est là encore patent : le contentieux civil devant les tribunaux de grande instance, les cours d'appel et la Cour de cassation est en voie de développement.

Enfin si le ministère d'avocat n'est pas obligatoire pour certains contentieux pénaux, l'accès au dossier pénal des parties non représentées est dans la pratique interdit.

## **III - Le non remboursement des frais**

Le non-remboursement ou le remboursement très partiel des frais de procès reste problématique et fondé sur une « équité » (terme prévu par les textes) qui est parfois sujette à caution.

## **IV - L'aide juridictionnelle**

Le mécanisme français d'aide juridictionnel est insatisfaisant pour lever les barrières du coût.

L'article 2 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 (JO, 13 juill 1991, p 9170) est excessivement restrictif : il précise que l'aide juridictionnelle « peut être exceptionnellement accordée » à des associations. En pratique, les associations agissant pour la défense d'intérêts collectifs ont peu de chances d'en bénéficier.

## **4.4 Considérations sur les aspects socio-démocratiques**

### **4.4.1 Un rapport de force qui se construit – des pratiques qui évoluent ?**

#### **I - La reconnaissance de l'action juridique des associations**

**Les associations ont contribué à défricher de nombreuses nouvelles questions et ce dans tous les domaines de l'environnement.** Les énoncer toutes seraient presque sans fin<sup>23</sup>.

L'opinion dominante, est que les associations présentent une utilité sociale indéniable dans la mesure où elles introduisent, par la pression médiatique et les actions contentieuses, une préoccupation de préservation de l'avenir, à moyen et long terme, et qu'elles amènent ainsi les décideurs, publics ou privés, à mettre en balance l'intérêt général qui s'attache à la préservation de l'environnement avec d'autres formes d'intérêt général que ceux-ci ont naturellement tendance à privilégier, parce qu'elles correspondent à la satisfaction de besoins collectifs pressants, immédiats et mesurables.

C'est cette reconnaissance de l'utilité sociale qui a conduit la jurisprudence administrative à assouplir les conditions de recevabilité tenant à la qualité pour agir des dirigeants d'associations.

A défaut de pouvoir mesurer précisément les effets positifs de l'action des associations en cause, on relève des signes qui témoignent indirectement de la réalité de ceux-ci. On peut d'abord observer que, depuis une vingtaine d'années, les considérations d'environnement sont, de façon générale, beaucoup mieux comprises et prises en compte par les autorités publiques et les entrepreneurs. Les textes essentiels (Loi de 76 sur la protection de la nature, loi montagne de 85, loi littorale de 86, etc...) ont fini par être connus et ont fait évoluer les esprits et les pratiques.

#### **Le contentieux pénal est un contentieux doté par nature d'une grande efficacité:**

L'effet préventif et pédagogique du contentieux répressif mené par les associations de protection de l'environnement est certain : les personnes condamnées bénéficieront généralement d'une publicité médiatique de nature à prévenir la répétition de l'infraction.

Les magistrats répressifs (ceux qui instruisent ou ceux qui jugent) découvrent souvent en cours d'instruction ou à l'audience tout l'intérêt du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme. Ils voient ainsi d'un « bon œil » l'action des associations qui rompt avec la monotonie habituelle (vols, atteintes à l'intégrité de la personne, trafic de stupéfiants,...). De plus, à l'occasion d'affaires pénales, de

---

<sup>23</sup> - Voir notamment Ch 1- S2-I-B

nouvelles relations se nouent parfois avec les magistrats qui hésitent moins à poursuivre et à condamner sans l'intervention des associations.

#### **Une source de jurisprudence riche :**

L'intérêt des jugements et arrêts obtenus par des associations sont généralement reprises dans les revues juridiques spécialisées : la RJE, DE et revue droit rural... plus occasionnellement dans d'autres revues plus généralistes.

**La menace de contentieux et de plainte, dans certaines régions, suffit maintenant à dissuader les personnes publiques comme privées de porter atteinte à l'environnement.**

#### **4.4.2 Une hostilité grandissante à l'action contentieuse associative.**

Depuis quelques années, les associations utilisent mieux que par le passé les prérogatives qu'elles tiennent de l'agrément, notamment en matière contentieuse. Cette tendance contrarie les pouvoirs publics et notamment les élus locaux qui évoquent des recours abusifs pour légitimer l'adoption de mesures visant à restreindre l'accès à la justice aux associations en matière d'environnement.

L'analyse du questionnaire envoyé par France Nature Environnement en 2000 à l'ensemble de ses associations affiliées pour faire le point sur cette question, contredisent ces allégations. Sur 57 associations qui ont répondu à ce questionnaire, une seule a fait l'objet d'une sanction pour recours abusif entre 1997 et 2000<sup>24</sup>.

« Le sentiment d'abus de plaideur ne semble donc pas fondé »<sup>25</sup>.

En réalité les élus locaux ne se plaignent des actions associatives contentieuses que dans *certaines domaines-clé* où ces collectivités ont un pouvoir décisionnel très étendu : l'urbanisme, la construction et l'aménagement ; et alors même que le contentieux des personnes physiques représente une part globale beaucoup plus importante.

La grande compétence technique et juridique des associations dans tous les domaines de l'environnement inquiète et conduit au vote de lois restrictives de leur droit d'accès à la justice.

De plus en plus de parlementaires français –élus locaux - cherchent à restreindre l'accès aux juridictions. Ils se sont aperçu que de telles actions contentieuses remettaient directement en cause leur légitimité, particulièrement lorsque ces actions étaient couronnées de succès.

---

<sup>24</sup> - Voir en annexe 4

<sup>25</sup> - Benoist Busson, RJE 1/2001

Ainsi, un rapport parlementaire<sup>26</sup> sur l'exercice de l'action civile des associations plaide pour une restriction de l'accès des associations à ce type de contentieux. Quoique l'auteur ne s'appuie sur aucun chiffre tangible et reconnaisse lui même que « *le caractère spectaculaire de certaines affaires ne peut dissimuler le petit nombre de procès et l'étroitesse de ressources de l'immense majorité des associations* », il conclut à une restriction de l'action civile aux associations reconnues d'utilité publique.

De la même façon, le rapport du Conseil d'Etat pour 2000, consacré aux associations loi 1901<sup>27</sup> plaide pour « *un meilleur contrôle de la capacité d'ester en justice des associations* ».

Les tentatives de restriction se multiplient, tant au niveau réglementaire que législatif :

Exemples :

- formalités procédurales de plus en plus diversifiées : notification obligatoire des recours (art.R.600-1 C.urb.) ;
- discrimination par l'argent : droit de timbre (art.1089B CGI) ; tentative de consignation préalable en matière administrative (amendement « hérisson » lors de la discussion de la loi du 12/4/2000) ; obligation du ministère d'avocat dans des contentieux de plus en plus nombreux (dernier projet en date : avocat obligatoire devant les CAA *dans toutes les matières*) – rejeté par l'assemblée nationale et qui réapparaît en 2003 sous la forme de projet de décret.

**L'accès à la justice pour les associations de la nature et de l'environnement en France n'a donc pas fini d'être menacé. Les responsables des associations, non plus...**<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> M. Albertini – Office parlementaire d'évaluation de la législation : L'exercice de l'action civile des associations n°1583 AN, n°343 Sénat, 6/11 mai 1999

<sup>27</sup> EDCE n°51, documentation française

<sup>28</sup> - Les pressions diverses se font de plus en plus nombreuses : Les assignation pour diffamation ou encore « concurrence déloyale » se multiplient dans le but de décourager l'action associative et de l'affaiblir financièrement ; **Egalement**, voir affaire du 27 septembre 2000 où un prévenu (sénateur-maire) a été condamné coupable d'appels téléphoniques malveillants en vue de troubler la tranquillité de membres d'une association (Cass. 27 septembre 2000, n°99-84548).

## Bibliographie Sommaire

### Access Justice

**ALBERTINI Pierre**, L'exercice de l'action civile par les associations – Assemblée Nationale, n°1583, Sénat n°343, juillet 1999

**ALT Eric**, La responsabilité civile environnementale, LPA n°48, 21 avril 1995

**BORE Louis**, La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires, LGDJ 1997

**BORE Louis**, Pour la recevabilité de l'action associative fondée sur la défense d'un intérêt altruiste, Revue de science criminelle n°4, oct-déc 1997, p.751-764

**BORE Louis**, ... recueil Dalloz Sirey n°8, 22 février 2001, p.665-669

**BORE Louis**, Contentieux associatif, Juris-Classeur Environnement, 2000, tome 3, Fascicule 1035

**BRAUD Xavier**, De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement, Thèse de doctorat soutenue à Nantes, le 18 décembre 1997.

**BUSSON Benoist**, Le mauvais procès des recours des associations : faux arguments et vraies menaces, RJE 1/2001,

**CANS Chantal**, Un nouvel agrément pour une action renouvelée, LPA n°50, 24 avril 1996, p.77-78

**CANS Chantal**, Associations agréées de protection de l'environnement, Juris-Classeur Environnement 2001, Tome 1, Fascicule 240

**COULAUD N., ELMAN F., MIGUET Laurent**, Protection de l'environnement – Associations, obstacles ou partenaires ? Le Moniteur n°4987, 25 juin 1999, p.38-41

**FERRAND Frédérique**, Contentieux des installations classées, Juris-classeur Environnement, 1999, Fascicule 1040

**FRISON-ROCHE Marie-Anne**, Le pouvoir processuel des associations et la perspective de la class action, LPA n°50, 24 avril 1996, p.28-30

**GUYON Yves**, Le monde associatif – Rapport de synthèse. LPA n°71, 12 juin 1996. « *Les associations, l'environnement et le droit* », *Economica, Paris, avril 1984*

**HUGLO Christian**, Contentieux civil, Juris-classeur Environnement, 1997, Tome 3, Fascicule 1010.

**HUGLO Christian**, Contentieux administratif, Juris-classeur Environnement, 1999, Tome 3, Fascicule 1030.

**MORAND-DEVILLER Jacqueline**, Les associations de défenses de l'environnement et la décision administrative, LPA n°50, 24 avril 1996, p.67-74

**LITMANN-MARTIN Marie-Josée**, Protection pénale de l'environnement, Juris-classeur Environnement, 2001, fascicule 505.

**RAPILLY Jean**, L'efficacité des associations en matière de protection des eaux et rivières : l'exemple de l'association TOS, LPA n°50, 24 avril 1996, p75-76

**REHBINDER Eckard**, L'action en justice des associations et l'action populaire pour la protection de l'environnement – REDE, 1997, p.16

**REMOND-GOUILLOUD Martine**, L'action en justice en matière d'environnement : variations sur l'incertitude, Droit et Pratique du Commerce International 1994, tome 20, n°2, oct. 1994, p.198-210

**REMOND-GOUILLOUD Martine**, Réparation du préjudice écologique, Juris-classeur Environnement, tome 3, fascicule 1060, 1998

**ROBERT Jacques-Henri**, Contentieux répressif, Juris-classeur Environnement, 1998, tome 3, fascicule 1020



## Données des Associations

### Comptabilisées<sup>29</sup>

Eaux et Rivières de Bourgogne

Alsace Nature

Puy de dôme environnement

Vivre entre deux mers

ACR

Label Nature

Le GRAPE

Groupe Naturaliste de Franche Comté

Jura Nature Environnement

Allier Nature

FRANE

Doubs Nature Environnement

Eaux et Rivières de Bretagne

SEPANSO Landes

Manche Nature (*Non reproduit*)

France Nature Environnement (*dont les principales décisions sont dans la revue précédente*)

---

<sup>c</sup>Certaines décisions sont incluses dans la revue précédente.

## **Annexes**

### **Doc 1 : L'aide juridictionnelle**

Loi n°91-647 du 10 Juillet 1991 relative à l'aide juridique(extraits)

Première partie

L'aide juridictionnelle

#### **TITRE Ier**

#### **L'accès à l'aide juridictionnelle**

##### **Article 2**

Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.

Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.

##### **Article 3**

Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des États membres de la Communauté européenne.

Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18 bis, 22 bis, 24, 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Devant la commission des recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an.

##### **Article 4**

Le demandeur à l'aide juridictionnelle doit justifier, pour l'année 2001, que ses ressources mensuelles sont inférieures à 5 175 F pour l'aide juridictionnelle totale et à 7 764 F pour l'aide juridictionnelle partielle.

Ces plafonds sont affectés de correctifs pour charges de famille.

Ils sont revalorisés, au 1er janvier de chaque année, comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

Les personnes bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou du revenu minimum d'insertion sont dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

Pour les Français établis hors de France, les plafonds prévus par le premier alinéa sont établis par décret en Conseil d'État après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

#### Article 5

Pour l'application de l'article 4, sont prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Il est tenu compte des éléments extérieurs du train de vie. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé.

Il est encore tenu compte, dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources.

#### Article 6

L'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

#### Article 7

L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement.

Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné.

En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé.

Lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent, l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant le juge a fait droit à l'action intentée par le demandeur, il est accordé à ce dernier le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses ressources.

#### Article 8

Toute personne admise à l'aide juridictionnelle en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas d'exercice d'une voie de recours.

#### Article 9

Si la juridiction saisie d'un litige pour lequel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été accordé est incompétente, ce bénéfice subsiste devant la nouvelle juridiction appelée à connaître du litige, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle admission.

#### Article 9-1

Dans toute procédure le concernant, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, s'il choisit d'être entendu avec un avocat ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle.

## **TITRE II**

### **Le domaine de l'aide juridictionnelle**

#### Article 10

L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil.

Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance ainsi qu'en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance.

Elle peut également être accordée à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire.

#### Article 11

L'aide juridictionnelle s'applique de plein droit aux procédures, actes ou mesures d'exécution des décisions de justice obtenues avec son bénéfice, à moins que

l'exécution ne soit suspendue plus d'une année pour une cause autre que l'exercice d'une voie de recours ou d'une décision de sursis à exécution.

Ces procédures, actes ou mesures s'entendent de ceux qui sont la conséquence de la décision de justice, ou qui ont été déterminés par le bureau ayant prononcé l'admission.

## **TITRE IV**

### **La procédure d'admission à l'aide juridictionnelle**

#### **Article 18**

L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance.

#### **Article 19**

L'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il assiste ou qu'il a assistée.

#### **Article 20**

Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président.

L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut également être accordée lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion.

#### **Article 21**

Le bureau d'aide juridictionnelle peut recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé.

Les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

En matière pénale, le bureau d'aide juridictionnelle peut, en outre, demander au procureur de la République ou au procureur général, selon les cas, communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé.

#### **Article 22**

Le président du bureau ou de la section compétente ou, en cas d'absence ou d'empêchement du président, le vice-président peut statuer seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficulté sérieuse.

**Le président ou, le cas échéant, le vice-président peut, en outre, procéder aux mesures d'investigation nécessaires et rejeter la demande si le demandeur, sans motif légitime, ne communique pas dans le délai imparti les documents ou les renseignements demandés.**

#### Article 23

Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président du tribunal de grande instance, au premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'État, au vice-président du tribunal des conflits, au président de la commission des recours des réfugiés, ou à leur délégué.

Ces autorités statuent sans recours.

Les recours peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé pour un motif prévu à l'article 7 ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.

Dans tous les cas, ces recours peuvent être exercés par les autorités suivantes :

- le garde des sceaux, ministre de la justice, pour ceux qui sont intentés contre les décisions du bureau institué près le Conseil d'État ;
- le ministère public pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux ;
- le président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour ceux qui sont intentés contre les décisions des bureaux institués près ces juridictions et le bâtonnier pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux.

L'intéressé peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé en application des articles 4, 5 et 6.

## **TITRE V**

Les effets de l'aide juridictionnelle

### **Article 24**

Les dépenses qui incomberaient au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle s'il n'avait pas cette aide sont à la charge de l'État.

Toutefois, l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat conformément à l'article 35 ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours.

## **CHAPITRE Ier**

### **Le concours des auxiliaires de justice.**

(...)

## **CHAPITRE II**

### **Les frais couverts par l'aide juridictionnelle**

#### **Article 40**

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée.

Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'État.

#### **Article 41**

Les dépositaires publics délivrent gratuitement au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou à la mesure d'exécution.

Les droits et taxes dus par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sont recouverts par l'État après le jugement dans les conditions prévues aux articles 42 et suivants.

#### **Article 42**

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est condamné aux dépens ou perd son procès, il supporte exclusivement la charge des dépens effectivement exposés par son adversaire, sans préjudice de l'application éventuelle des dispositions de l'article 75.

Le juge peut toutefois, même d'office, laisser une partie des dépens à la charge de l'État.

Dans le même cas, le juge peut mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, demandeur au procès, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'État autres que la part contributive de l'État à la mission d'aide juridictionnelle des avocats et des officiers publics et ministériels.

#### Article 43

Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie, le juge peut la dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner dans les conditions prévues à l'article 75, la partie mentionnée à l'alinéa précédent au paiement d'une somme au titre des frais qu'il a exposés.

#### Article 44

Le recouvrement des sommes dues à l'État a lieu comme en matière d'amendes ou de condamnations pécuniaires, sous réserve de dispositions particulières définies par décret.

L'action en recouvrement de toutes les sommes dues au titre de la présente loi se prescrit par cinq ans à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle.

#### Article 45

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

#### Article 46

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

#### Article 47

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables en matière pénale lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est témoin assisté, personne mise en examen, prévenu, accusé ou condamné.

#### Article 48

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au procès pénal, la juridiction de jugement met à la charge du condamné le remboursement de la contribution versée par l'État à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique du condamné, le juge peut le dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.



## **Doc 2: Code de l'environnement (Partie Législative)**

### **Livre Ier Dispositions communes**

#### **Titre IV Associations de protection de l'environnement**

##### **Chapitre Ier Agrément des associations de protection de l'environnement (Articles L141-1 à L141-2)**

###### **Chapitre Ier : Agrément des associations de protection de l'environnement**

###### **Article L141-1**

Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la procédure d'agrément est applicable aux associations inscrites depuis trois ans au moins.

Ces associations sont dites « associations agréées de protection de l'environnement ».

Cet agrément est attribué dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Il peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer.

Les associations exerçant leurs activités dans les domaines mentionnés au premier alinéa ci-dessus et agréées antérieurement au 3 février 1995 sont réputées agréées en application du présent article.

Les décisions prises en application du présent article sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.

###### **Article L141-2**

Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement.

## **Chapitre II**

### **Action en justice des associations (Articles L142-1 à L142-3)**

#### **Chapitre II : Action en justice des associations**

#### Article L142-1

Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.

Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément.

#### Article L142-2

Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi qu'aux textes pris pour leur application.

Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées.

#### Article L142-3

Lorsque plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines mentionnés à l'article L. 142-2, toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci.

Le mandat ne peut être sollicité. Il doit être donné par écrit par chaque personne physique concernée.

Toute personne physique ayant donné son accord à l'exercice d'une action devant une juridiction pénale est considérée en ce cas comme exerçant les droits reconnus à la partie civile, en application du code de procédure pénale. Toutefois, les significations et notifications sont adressées à l'association.

L'association qui exerce une action en justice en application des dispositions des alinéas précédents peut se constituer partie civile devant le juge d'instruction ou la

juridiction de jugement du siège social de l'entreprise mise en cause ou, à défaut, du lieu de la première infraction.

### Doc 3: Questionnaire juridiction

#### Questionnaire à l'usage des juridictions nationales

Remarque préalable :

Merci de bien vouloir renseigner, autant ce peut, selon vos moyens humains et techniques, le questionnaire ci dessous reproduit. Tout retour de ce questionnaire, même incomplet, nous sera d'une grande utilité.

Si votre base de données ne vous permet pas de précisions ou un traitement des questions différent de celui proposé, merci de bien vouloir nous l'indiquer dans les commentaires, et nous faire tout de même part de vos résultats.

**Nom et adresse de la juridiction :**

#### A – Nombre d'affaires introduites par des associations et autres en matière d'environnement et d'urbanisme

Auteurs des recours concernant l'environnement exercés entre 1996 et 2002			
Associations	Particuliers	Pétitionnaires	Collectivités locales

#### B – Nombre d'affaires initiées par des associations et jugées en matière d'environnement et d'urbanisme (G pour contentieux gagné par l'association ; P. pour perdu).

1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total	
G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
G+P													

#### C - Sur les affaires gagnées : Nombre d'affaires jugées sur le fond et sur la forme

Gagnée	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Forme							
Fond							

**D – Nombre d'affaires jugées relevant du contentieux de la responsabilité ou du contentieux de l'annulation (y compris plein contentieux des installations classées) – Pour les juridictions administratives**

	1996		1997		1998		1999		2000		2001		Total	
Annulation	G+P													
	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
Responsabilité	G+P													
	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P

Commentaires :

**E – Par domaine environnementaux : Nombre d'affaires jugées**

Domaine	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
Issue du contentieux	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
EAU												
<i>Pollution de l'eau</i>												
Ouvrages, travaux, gestion de la ressource												
ICPE (y compris carrières et mines, hors déchets)												
Risques indus ; santé ; OGM ; nucléaires												
NATURE												
Espèces, chasse et pêche												
Espaces naturels : bois et forêts ; réserves ; littoral ; monuments et sites naturels ; remembrement rural												
DECHETS (y compris ICPE déchets)												
AIR, BRUITS, SOLS... (Hors ICPE)												
URBANISME ET AMENAGEMENTS												
Plan d'aménagement (POS, SD, etc.)												
Autorisation												
Infrastructures (routières ; ferroviaires, etc.)												
Autres aménagements *												

\* Préciser.

Commentaires – particularismes régionaux des contentieux environnementaux :

**F – Pourcentage du contentieux lié à l’environnement sur l’ensemble du contentieux porté devant votre juridiction.**

**G – Pourcentage du contentieux lié à l’urbanisme sur l’ensemble du contentieux porté devant votre juridiction**

**H – Autres commentaires**

# **France Case Study - Droits de plantations de vignes et sites Natura 2000**

CE, 9 juillet 2001 et 30 décembre 2002, Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature, ALSACE NATURE, n°234555 et n°232752

Sandrine Bélier, Doctorante à l'Université Robert Schumann à Strasbourg, Chargée d'enseignements en droit de l'environnement à l'Université Louis Pasteur à Strasbourg, Responsable juridique associative.

**L'espèce.**

## **Section 1 : Description de l'affaire**

I – Les parties et les objectifs poursuivis

II – Historique et contexte de l'espèce

## **Section 2 : L'efficacité environnementale**

I – Issues effectives environnementales et légales

II – Effet de la décision sur l'état de droit et évaluation de l'application correcte de la loi

## **Section 3 : Les aspects démocratiques et socio-économiques**

I – Impacts sociologiques

II – Impacts économiques

### **L'espèce :**

Le 9 juillet 2001, le Conseil d'Etat a été appelé pour la première fois à se prononcer sur l'applicabilité de la Directive n°92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage<sup>1</sup>, en France.

A la demande d'une association de protection de la nature, il a prononcé par ordonnance la suspension partielle de l'arrêté du 6 février 2001 pris par le Ministre de l'économie et des finances et le Ministre de l'agriculture et de la pêche relatif au contingentement de plantation de vignes destinées à la production de vins en appellation d'origine pour la campagne 2000-2001.

L'application de l'arrêté a donc été suspendue jusqu'au 30 décembre 2002, date à laquelle le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le fond de l'affaire en rejetant les conclusions de l'association.

L'arrêté ministériel contesté définissait la liste des bénéficiaires de droits de plantations de vignes parmi lesquels, dans le Haut Rhin, des propriétaires dont les parcelles ont été répertoriées et transmises à la Commission Européenne en application de la Directive du 21 mai 1992.

L'association requérante faisait valoir que les travaux autorisés, dans le cadre de l'arrêté du 6 février 2001, compromettaient la réalisation des objectifs de la directive Habitats en ce qu'ils entraînaient la destruction de la faune et de la flore caractéristiques de parcelles correspondant notamment à des « habitats prioritaires » répertoriées par l'Etat en application de cette Directive, et en demandait la suspension et l'annulation au regard de leur caractère destructeur et irréversible.

Le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales soutenu par l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) et l'Association des Viticulteurs d'Alsace (AVA), tous deux constitués en intervention volontaire, soutenaient que :

- l'annulation par le Conseil d'Etat<sup>2</sup> de la décision en date du 15 juillet 1999, par laquelle le Ministère de l'Environnement a transmis à la Commission

---

<sup>1</sup> - JO n°L206, 22 juillet 1992

Européenne, la liste des sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire au titre de la Directive « Habitats », dont le site visé faisait partie, faisait perdre le caractère de site susceptible d'être reconnu d'intérêt communautaire au site ;

- que rien ne s'opposait à l'exploitation, sur des sites répertoriés au titre de la Directive Natura 2000, de plantations de vignes aux fins de production de vins en appellation d'origine ; que les intérêts économiques – en l'espèce ceux des viticulteurs alsaciens- doivent être pris en compte dans le cadre de la constitution du réseau Natura 2000.

La requête soulevait principalement deux questions. La première question avait trait à l'applicabilité de la Directive « Habitats » en France. Cette question invitait le juge administratif à s'interroger préalablement sur l'obligation de préservation tirée des dispositions de l'article 6§2 de la Directive. Ensuite dans la mesure où ces dispositions ne paraissant pas, en l'état, être directement applicables, il se devait d'examiner l'obligation générale de conserver les habitats naturels en vertu de l'obligation de résultat imposée par l'objet de la directive. La seconde question portait par conséquent sur le point de départ de l'application de cette obligation. Le Conseil d'Etat devait déterminer si l'obligation de s'abstenir était applicable aux sites simplement susceptibles de relever du réseau "Natura 2000", c'est-à-dire se prononcer sur la portée juridique des inventaires établis pour l'application de la directive.

La réponse donnée par le juge des référés au problème de l'inertie et du retard de l'Etat français dans la transposition et l'application de la directive Habitats retient l'attention. Elle semblait apporter des précisions sur le régime juridique des sites scientifiquement répertoriés en vertu de cette directive et préciser l'étendue des obligations qui incombent à l'Etat français dans l'attente de leur classement en Zone Spéciale de Conservation.

Mais cette position sera atténuée par la décision que le Conseil d'Etat rendra sur le fond.

---

<sup>2</sup> - CE, 22 juin 2001, Association Coordination Natura 2000, req. N° 219995.



# 1 Description de l'affaire

## I – Les parties et les objectifs poursuivis

### A – Les parties à l'instance

#### 1 - L'association requérante :

- **Alsace Nature** est une association de droit local (Loi 1908), agréée au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement. Elle a notamment pour objet statutaire de réunir et de coordonner les volontés et les efforts pour la sauvegarde des sites et des paysages dans toutes leurs composantes sol, eau, faune, milieux naturels et sites bâtis, et pour la défense ou la réhabilitation d'un milieu de vie qui assure à l'individu les moyens de son existence matérielle et de son épanouissement spirituel ; d'étudier et de proposer des mesures de protection pour les paysages et les monuments historiques [...] ; et d'user de tous les moyens légaux disponibles pour défendre le milieu de vie.

#### 2 - En défense :

- **Le Ministère de l'agriculture de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**

### En intervention volontaire :

- **L'Institut National des Appellations d'Origine (INAO)**, Etablissement public à caractère administratif, institué par le décret- loi du 30 juillet 1935 modifiée le 2 juillet 1990 a notamment pour mission de reconnaître les AOC. L'INAO assure le suivi et le contrôle des conditions de production, accompagne et conseille les professionnels. Il contribue à la défense des Appellations d'Origine, tant en France qu'à l'étranger en luttant contre les contrefaçons, fraudes et usurpations existant sur le marché. La loi du 3 janvier 1994 lui attribue également la défense des Appellations d'Origine Protégées et des Indications Géographiques Protégées instituées par l'Union Européenne.

- **L'Association des Viticulteurs Alsaciens (AVA)** représente toutes les catégories de viticulteurs alsaciens et a pour objet d'organiser la défense des intérêts généraux du vignoble et des producteurs des vins à appellations d'origine contrôlée d'Alsace

## B - Les objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par l'association requérante tiennent en deux points :

- 1) Assurer la préservation d'espaces naturels remarquables menacés de destruction par la plantation de vignes.
- 2) Assurer l'application des dispositions de la Directive Habitats dite « Natura 2000 » en l'absence de transposition suffisante en droit interne.

## II – Historique et contexte de l'espèce

La Directive 92/43 du Conseil du 21 mai 1992, portant sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite directive « habitats » impose deux types d'obligations aux Etats membres : transmettre à la Commission Européenne une liste de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire pour la sauvegarde de la faune et de la flore sauvages dans les sites retenus (article 4) ; prendre des mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement de la faune et de la flore sauvages dans les sites retenus (article 6).

### **A - « Natura 2000 » et la détermination de la liste nationale française.**

Le travail d'inventaire des sites susceptibles de correspondre aux caractéristiques définies par la Directive (Annexes I, II et III) a débuté en France dès 1993. Les Directions Régionales de l'Environnement (service déconcentré du Ministère de l'environnement) et les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) se sont mis à l'œuvre pour dresser les inventaires « Natura 2000 » par département.

Il faudra attendre 1995 pour qu'un décret vienne fixer les modalités d'application de la directive « habitats » (*Décret n°95-631 aujourd'hui abrogé et remplacé par les dispositions de l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 et du décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural*).

Le 11 mars 1996, l'évaluation réalisée par le Muséum National d'Histoire Naturelle est présentée au Conseil National pour la Protection de la Nature – 1316 sites sur plus de 1600 sites proposés par les CSRPN sont qualifiés de « remarquables » ou de « très intéressants ». *Le site visé dans l'affaire commentée est inscrit comme « site remarquable ».*

Et s'il appartenait simplement, à ce stade, aux scientifiques de dresser et présenter un inventaire biologique n'étant que le constat d'une situation existante à un instant

donné sans possibilité de négociations, l'Etat Français a tenu à associer tous les acteurs locaux dès cette première phase afin de mieux faire intégrer les ambitions de la directive et tenter d'endiguer l'opposition du monde rural. Il a donc décidé par la mise en place des « Conférences Natura 2000 » de soumettre les périmètres à une procédure de concertation réunissant les différents acteurs locaux.

Cette démarche sera un échec et suscitera dès avril 1996 les premières levées de boucliers de la part d'un certain nombre d'acteurs ruraux (forestiers, agriculteurs, chasseurs, etc, réunis sous l'appellation du « Groupe des 9 »). La consultation des communes concernées, est apparue comme purement formelle et le manque d'investissement du ministère de l'Environnement dans la communication a laissé le champ libre à une campagne de désinformation active menée auprès des élus par le « Groupe des 9 ».

L'opposition de ce groupe de pression était telle que le processus de mise en oeuvre est stoppé par décision du Premier Ministre en juillet 1996 pour n'être relancé qu'en juillet 1997.

Entre 1997 et 1999, ce sont 1058 propositions de sites qui sont transmises par les Préfets au Ministre de l'environnement.

En janvier 2001, 1029 propositions de sites, représentant 4,9% du territoire français, avaient été transmises à la Commission Européenne. Ces propositions ont fait l'objet d'un examen habitat par habitat et espèce par espèce dans le cadre des quatre séminaires biogéographiques qui ont eu lieu entre juillet 1999 et mars 2000. La Commission, à la suite de ces séminaires a adressé à la France la liste des habitats et espèces insuffisamment représentés pour lesquels elle devait faire des propositions complémentaires (environ 30% des habitats et des espèces).

Mais le 22 juin 2001, le Conseil d'Etat annulait partiellement la dernière liste des propositions de sites "Natura 2000", transmise le 15 juillet 1999 à la Commission Européenne.

Cette décision faisait suite à une requête de la Coordination Nationale "Natura 2000" regroupant une cinquantaine de fédérations de chasseurs, déjà à l'origine de l'arrêt du 27 septembre 1999 qui annulait la transmission de la première liste française (539 sites) pour défaut de consultations telles que prévues par le décret du 5 mai 1995. Cette seconde annulation ne reposait une fois encore que sur un vice de forme, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement n'ayant pu prouver que les 534 sites avaient fait l'objet d'une nouvelle concertation conforme aux dispositions du décret de 1995.

Le 11 septembre 2001, la France était condamnée en manquement par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour ne pas avoir transmis dans le délai prescrit, une liste complète de propositions des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaires conformément à l'article 4§1 de la Directive « Habitats ».

L'Etat français se retrouvait dès lors dans l'obligation de répondre rapidement à ses obligations communautaires et de pallier aux incohérences nationales.

L'établissement de propositions complémentaires de sites Natura 2000 constituait et constitue encore une obligation de résultat que la France se doit d'assurer dans les meilleurs délais sous peine de voir l'attribution des fonds structurels suspendue pour une période indéterminée.

La contrainte qui pèse sur la France pour apporter des compléments aux propositions déjà transmises et pour régulariser les transmissions de sites annulées par le Conseil d'Etat est extrêmement forte. A la menace de la suspension des fonds structurels s'ajoute la perspective d'avoir à exécuter dans un délai de 18 mois, sous peine d'astreintes journalières, l'arrêt rendu le 11 septembre 2001 par la CJCE.

La première des deux décisions, ici commentées, suspendant l'arrêté ministériel de droits de plantation de vignes dans un périmètre de sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire transmis à la Commission européenne, puis annulée par la même juridiction, vient s'ajouter à ce contexte difficile de mise en œuvre de la Directive par l'Etat français.

Aussi, le 9 novembre est publié au JO le décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural. Les articles R.214-18 à R.214-22 du code de l'environnement déterminent la procédure de désignation des sites au niveau départemental.

Cette procédure est précisée par la circulaire DNP/SDEN n°2104 du 21 novembre 2001 (*Doc.11*) d'application immédiate, dans laquelle Monsieur le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire invite les Préfets à engager de nouvelles consultations locales dès la date de réception de la circulaire, et en tout état de cause, avant le 31 décembre 2001 pour lui faire parvenir au plus tard le 15 mars 2002, à l'issue de ces consultations notamment :

Leurs propositions de sites complémentaires ou d'extensions de sites au titre de la directive « habitats », correspondant à la liste des sites identifiés par le Muséum National d'Histoire Naturelle comme devant remédier aux insuffisances françaises en matière d'habitats et d'espèces.

Leurs propositions pour la régularisation des sites annulés par le Conseil d'Etat le 22 Juin 2001 : il leur appartient de reprendre **les consultations locales sur la base des périmètres et formulaires de données transmis à ce jour à la Commission.**

Concernant, les collines calcaires Haut Rhinoises, site visé dans la présente affaire, l'ensemble du périmètre initialement transmis à la Commission européenne en 1999 n'a pas été soumis en totalité aux nouvelles procédures de consultations et fait encore à ce jour, après de nouvelles expertises botaniques, l'objet de discussions entre écologistes, viticulteurs et Etat, pour les parcelles classées en zone AOC à vocation viticoles.

Mais plus encore, avant même que le périmètre définitif ne soit arrêté, l'Etat autorisait la plantation de vignes dans le périmètre initialement transmis à la Commission européenne.

*En avril 2003, le périmètre n'était toujours pas arrêté au niveau départemental et donc non encore transmis au Ministère du développement durable.*

## B – La situation des Collines sous Vosgiennes Haut-Rhinoises

*Extraits tirés du site du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire au 1<sup>er</sup> juillet 2002 (toujours en ligne au 1<sup>er</sup> mai 2003) :*

### Identification

**Code :**

FR4201806

**Appellation :**

LES COLLINES SOUS-VOSGIENNES HAUT-RHINOISES

**Date de compilation :**

12/1995

**Mise à jour :**

09/1998

**Historique :**

Date de proposition comme SIC : 03/1999

### Localisation

**Département :**

[Haut-Rhin](#)

**Superficie :**

1146 ha

**Altitude minimale :**

250 m

**Altitude maximale :**

468 m

**Région biogéographique :**

Continentale

## Description

Les collines sous-vosgiennes calcaires haut-rhinoises abritent 9 habitats d'intérêt communautaire, 5 espèces d'intérêt communautaire ainsi que 34 espèces protégées par la législation française. Elles sont majoritairement recouvertes de pelouses thermoxérophiles à orchidées, de landes sèches, de maigres forêts et de vignes. Les surfaces précises des milieux naturels (pelouses, friches, boisements) relevant de la Directive Habitats n'ont pu être localisées ni digitalisées de façon précise. Leur contenance globale représente environ 400 ha au sein d'une enveloppe de travail (surfaces représentées sur la carte qui en fait 1.000). Les surfaces restantes sont essentiellement occupées par le vignoble.

Le site présente également des lambeaux de chênaie pubescente continentale, en limite d'aire occidentale. De nombreuses espèces inféodées à cette formation se trouvent également en limite d'aire (*Dictamnus albus*, *Stipa pennata*...). De même, quelques espèces subméditerranéennes arrivent en limite d'aire sur le piedmont alsacien (*Artemisia alba*...). Ce site est composé de systèmes prairiaux sur 446 ha environ et de vignes sur 700 ha.

### Composition du site :

Zones de plantations d'arbres (incluant les Vergers, Vignes, Dehesas)	42 %
Landes, Broussailles, Recrus, Maquis et Garrigues, Phrygana	20 %
Forêts caducifoliées	15 %
Pelouses sèches, Steppes	10 %
Prairies semi-naturelles humides, Prairies mésophiles améliorées	5 %
Forêts de résineux	5 %
Rochers intérieurs, Eboulis rocheux, Dunes intérieures, Neige ou glace permanente	3 %

Types d'habitats présents	% SR <sup>(1)</sup>	couv.
---------------------------	------------------------	-------

#### [Pelouses sèches semi-naturelles et faciès d'emboisement sur calcaires \(\*Festuco Brometalia\*\)](#)

##### [\(\\*sites d'orchidées remarquables\)](#)

10 %	C
------	---

##### [Hêtraies du \*Asperulo-Fagetum\*](#)

8 %	C
-----	---

##### [Formation stables xérothermophiles à \*Buxus sempervirens\* des pentes rocheuses \(\*Berberidion\* p.p.\)](#)

6 %	C
-----	---

##### [Hêtraies calcicoles médio-européennes à \*Cephalanthero-Fagion\*](#)

6 %	C
-----	---

##### [Prairies maigres de fauche de basse altitude \(\*Alopecurus pratensis\*, \*Sanguisorba officinalis\*\)](#)

4 %	C
-----	---

Pelouses rupicoles calcaires ou basiphiles du Alysso-Sedion albi\*

2 %

C

Roches siliceuses avec végétation pionnière du Sedo-Scleranthion ou du Sedo albi-Veronicion dillenii

1 %

C

Formations à Juniperus communis sur landes ou pelouses calcaires

1 %

C

<sup>(1)</sup>Superficie relative : superficie du site couverte par le type d'habitat naturel par rapport à la superficie totale couverte par ce type d'habitat naturel sur le territoire national (en %). A=site remarquable pour cet habitat (15 à 100%); B=site très important pour cet habitat (2 à 15%); C=site important pour cet habitat (inférieur à 2%).

<sup>(2)</sup>Population relative : taille et densité de la population de l'espèce présente sur le site par rapport aux populations présentes sur le territoire national (en %). A=site remarquable pour cette espèce (15 à 100%); B=site très important pour cette espèce (2 à 15%); C=site important pour cette espèce (inférieur à 2%); D=espèce présente mais non significative.

**\*Habitats ou espèces prioritaires (en gras) :** habitats ou espèces en danger de disparition sur le territoire européen des Etats membres et pour la conservation desquels l'Union européenne porte une responsabilité particulière.

Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement alimente ce service pour rendre accessible au public les informations sur la contribution française à la constitution du réseau Natura 2000. **Les informations contenues dans cette page sont un extrait simplifié de celles transmises à la Commission Européenne au 31 mai 2001.** Le contour du site représenté sur la carte ci-dessus est celui transmis à la Commission européenne. En revanche, le fond cartographique n'est pas celui de référence et doit être considéré comme schématique.

Les collines sous vosgiennes Haut-Rhinoises sont constituées de pelouses et de forêts. Elles s'étendent de Thann à Ribeauvillé. Les pelouses présentent sans nul doute un des plus beaux joyaux alsaciens d'un point de vue écologiste et naturaliste. Une partie de ces sites est concernée par un arrêté de protection de la flore en concurrence avec un arrêté ministériel d'appellation d'origine contrôlée.

Alsace Nature a été locataire de plus d'une centaine d'hectares gérés par le Conservatoire des Sites Alsaciens (CSA) de 1969 à 1999.

Ces collines abritent des habitats naturels ainsi que des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire visés 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 « Habitats ») dans ses annexes I et II, parmi lesquels certains sont reconnus prioritaires. Habitats prioritaires qui aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive « Habitats » constituent des «types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition comprise dans le territoire visé à l'article 2 ». Les conditions pédologiques (sol mince sur roche calcaire) et climatiques (climat continental et bon ensoleillement) qui président à l'existence des pelouses naturelles et des formations à orchidées étant rarement réunies en Europe, ces habitats n'ont naturellement qu'une extension très réduite. Ils constituent le refuge d'espèces steppiques et subméditerranéennes en région continentale.

Les habitats naturels et espèces susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire ont été recensés par l'inventaire du Muséum National d'Histoire Naturelle parmi 1312 autres sites en France de 1992 à 1996 et précisé à l'échelle départementale en 1998. Le muséum a inventorié pour les collines sous vosgiennes une enveloppe de 1130 hectares. Ce seront 1160 hectares qui seront soumis à consultation selon la procédure du décret de 1995. Et pour finir 1140 hectares qui seront transmis à la Commission européenne en 1999.

Le 6 février 2001, le Ministre de l'économie et des finances et le Ministre de l'agriculture et de la pêche prenaient conjointement un arrêté relatif aux contingentements de plantations de vignes destinées à la production de vins à appellation d'origine fixant dans son article 7, la liste des parcelles sur lesquelles les plantations nouvelles ou replantations étaient autorisées pour 2001 sur le territoire national.

C'est la décision partiellement contestée au motif que parmi ces parcelles, dans le département du Haut Rhin, les droits de plantation de vignes portent sur des sites inclus dans le périmètre transmis à la Commission européenne au titre de la directive « Habitats ».

A relever, à ce stade de la discussion, que la décision contestée étant antérieure aux dispositions nationales de transposition de la Directive faisant suite à la condamnation en manquement par la CJCE du 6 avril 2000, le Conseil d'Etat en application des règles classiques de contentieux administratif examinera la légalité de l'arrêté sans se préoccuper du contexte juridique applicable au jour de sa décision.

Pour autant et nonobstant l'absence de dispositions nationales, nous verrons ci après qu'il incombait aux autorités d'assurer la compatibilité de leurs agissements avec les objectifs de la Directive.



## 2 L'efficacité environnementale

### I – Issues effectives environnementales et légales

#### A - Issues légales

Les décisions ici commentées sont rendues en première et dernière instance. Aussi, aucune possibilité d'appel n'est possible en droit interne (Voir partie 1 de l'étude).

L'objet statuaire de l'association requérante étant limité à l'Alsace, la recevabilité de son action et l'intérêt à contester l'arrêté Ministériel du 6 février 2001 étaient limités aux dispositions concernant les AOC et droits de plantations de vignes sur les parcelles situées dans la Région Alsace.

La suspension et l'annulation de l'arrêté contesté ne pouvaient donc qu'être partielles.

Enfin, il est utile de préciser ici que le Conseil d'Etat considérant que l'association justifiait d'un intérêt lui donnant qualité à agir contre un arrêté de droits de plantation de vignes, reconnaît que la mise en culture viticole des parcelles concernées par ledit arrêté est de nature à porter atteinte à l'environnement naturel.

#### B - Issues effectives environnementales

L'ordonnance de référé rendue par le Conseil d'Etat en juillet 2001 a permis, temporairement, d'épargner des milieux reconnus jusqu'alors écologiquement remarquables par les inventaires scientifiques faisant foi.

Entre les deux décisions, quelques tentatives de travaux viticoles ont été entamées, rapidement stoppées et portées par les associations de protection de l'environnement à la connaissance des pouvoirs publics et des juridictions pénales ou civiles pour destruction ou atteinte à des espèces protégées.<sup>3</sup>

Suite à l'ordonnance de suspension, le Ministère de l'agriculture et le Ministère du développement durable (*Nouvelle dénomination du Ministère de l'environnement après le changement de gouvernement en mai 2002*) ont fait procéder à de nouvelles expertises botaniques sur le site aux fins d'envisager la possibilité d'exclure de la proposition initialement transmise les zones concernées par le périmètre en appellation d'origine contrôlée et les droits de plantation de vignes accordées pour les années 2001 et 2002. L'INAO, de son côté, a également dépêché sur place des experts pour relever que certaines parcelles n'abritaient pas d'habitats naturels d'intérêt communautaire.

---

<sup>3</sup> - La préservation des parcelles visées dans la présente affaire donnera lieu à plusieurs actions contentieuses mises en œuvre par l'association Alsace Nature :

Ex : *Procédure de référé pour stopper des travaux de décapage (TGI de Colmar, octobre 2000) ;*

*Procédure pénale pour destruction d'espèce protégée (TGI de Colmar, relaxe en mai 2002 – affaire portée en appel par le procureur et l'association) ;*

*Recours administratif devant le tribunal administratif de Strasbourg contre le refus du Préfet de soumettre aux nouvelles consultation l'ensemble de l'enveloppe du site transmis en 1999 : désistement en mars 2003*

Ces nouveaux inventaires ont notamment servi de référence aux consultations organisées, dans le cadre de la nouvelle procédure de désignation des sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire.

Ainsi, début 2002, les périmètres soumis à consultation ne portaient plus que sur environ 470 hectares, excluant plus de 50% de la surface initialement inventoriée par le Muséum National d'Histoire Naturelle. Mais plus encore, ce sont plus de 50 hectares d'habitats naturels d'intérêt communautaire, dont près de 30 hectares de prairies mésophiles qu'il est envisagé d'exclure pour satisfaire aux intérêts viticoles.

Le périmètre tel que transmis en 1999 est en réalité réduit à 440 hectares.

La décision de rejet sur le fond a sécurisé l'Etat et les syndicats viticoles dans leur démarches d'exclusion des zones classées en AOC du périmètre Natura 2000. Ainsi, suite à plusieurs réunions interministérielles et préfectorales, la proposition de périmètre pour le site des collines calcaires Haut Rhinoises est réduit à son minimum. Les parcelles visées dans le présent contentieux sont exclues du périmètre de détermination des sites naturels d'intérêt communautaire et peuvent, à présent, faire l'objet de décapage et de plantations de vignes.

Afin d'assurer une protection stricte des quelques parcelles retenues, le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'environnement envisagent le classement de celles-ci en Réserve naturelle. En attendant, le Ministère de l'agriculture s'est engagé à n'attribuer aucun droit de plantation de vigne au titre de 2003 sur les parcelles situées dans le périmètre Natura 2000 et à indemniser les détenteurs de droits acquis s'ils n'ont pas de possibilité de les transférer sur d'autres parcelles situées hors du périmètre Natura 2000.

L'issue effective environnementale du présent contentieux se résume donc par un compromis globalement acceptable pour la protection de la nature sans pour autant garantir la cohérence du réseau écologique européen tel que poursuivi par les objectifs de la directive « Habitats », les intérêts locaux et viticoles ayant largement prévalu sur les intérêts communautaires.

## **II – Effet de la décision sur l'état de droit et évaluation de l'application correcte de la loi**

### A – L'obligation de préserver les habitats naturels susceptibles d'être reconnus sites d'importance communautaire ou l'obligation de ne prendre aucune mesure susceptible de faire définitivement obstacle à la poursuite des objectifs de la directive « Habitats »

L'objet de la Directive Habitats<sup>4</sup> est de favoriser le maintien de la biodiversité par la création d'un réseau écologique cohérent de sites désignés selon une procédure de sélection communautaire décrite précisément aux articles 4 et 5 de la directive. La directive prévoit une mise en œuvre en trois phases : Les Etats membres doivent

---

<sup>4</sup> - Articles 2 et 3 de la Directive.

d'abord transmettent, dans un délai de trois ans, une liste de sites correspondant aux divers critères énoncés par la directive<sup>5</sup>. A partir de ces listes nationales, la Commission Européenne sélectionne et arrête, en concertation avec les Etats, la liste des Sites d'Importance Communautaire (S.I.C). Il appartient en dernier lieu aux Etats membres de classer officiellement les S.I.C en Zones Spéciales de Conservation (Z.S.C) dans lesquelles seront « appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien et au rétablissement dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des populations d'espèces pour lesquelles le site a été désigné ».

Selon ces dispositions l'Etat français aurait du transmettre sa liste nationale au plus tard en 1995 et la Commission publier la liste des S.I.C au JOCE dès 1998.

A ce jour, aucune liste communautaire n'a pu être adoptée en raison des retards dans la présentation de listes nationales complètes.

Devait-on en conclure que les sites français répertoriés et transmis en application de la Directive 92/CE/43 ne bénéficiaient d'aucun régime de protection ?

La question de l'opposabilité de l'article 6§2 de la directive 92/CE/43 n'a pas été expressément envisagée par le Conseil d'Etat qui se contente de rappeler à l'Etat les obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. Cette question mérite néanmoins quelques développements en ce qu'elle est source de discussion entre les associations de protection de la nature et les pouvoirs publics.

L'article 6 paragraphe 2 impose aux Etats membres de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats d'espèces ainsi que la perturbation touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive. Comme le paragraphe 4 de l'article 4 de la directive 79/CE/409 sur la Conservation des oiseaux sauvages, le paragraphe 2 de l'article 6 oblige davantage les Etats à éviter les détériorations et les perturbations qu'à les interdire<sup>6</sup>.

L'échéance pour sa transposition en droit national, aux termes de l'article 23 de la directive<sup>7</sup> était fixée au 10 juin 1994. La France a fait l'objet d'une condamnation en manquement à cet égard<sup>8</sup> avant d'adopter par voie d'ordonnance, le 11 avril 2001<sup>9</sup>, des dispositions de transposition de l'article 6. D'après les conclusions du Ministère

---

<sup>5</sup> - Annexe III de la Directive.

<sup>6</sup> - Voir Nicolas de SADELEER, « l'étendue de la marge de manœuvre dans la transposition des règles communautaires : de nouveaux défis pour le droit public », « *RFDA*, mai-juin 2000 » pp 626-629.

<sup>7</sup> - « Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de 2 ans à compter de sa notification ».

<sup>8</sup> - CJCE , 6 avril 2000, Commission européenne contre République Française, aff. C-256/98 ; Voir L. LE CORRE, « Les modalités de transposition de la directive Habitats devant la CJCE », « *Dr. Env.* n°79 », P.15-16

<sup>9</sup> - Ordonnance n°2001-321 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO du 14 avril 2001.

de l'agriculture et de la pêche, corroborées par le texte de l'ordonnance de transposition <sup>10</sup>, l'article 6§2 ne serait applicable aux sites "Natura 2000" qu'à compter de leur désignation en Z.S.C. Cela reviendrait à considérer que des parcelles transmises et répertoriées, où la présence d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire n'est pas contestée et dont la valeur écologique est avérée, ne relèveraient d'aucun régime de protection dans l'attente de leur détermination en Z.S.C à la fin de la troisième étape.

Cette interprétation est contredite par l'article 5 paragraphe 4 de la directive 92/CE/43. Les dispositions de l'article 6§2, 3 et 4 deviennent opposables dès qu'un site est inscrit sur la liste des S.I.C et avant qu'il ne soit désigné en Z.S.C. Si l'on s'en tient au texte communautaire, les dispositions de l'article 6§2 sont donc applicables dans les Etats membres à compter de la publication au Journal officiel des Communautés Européennes de la liste arrêtée par la Commission.

Aucune liste communautaire n'ayant encore été adoptée, et l'ordonnance de transposition ne prévoyant pas de mesures de préservation avant la désignation des Z.S.C, l'autorité administrative peut ne pas tenir compte des dispositions de l'article 6§2.

L'inapplicabilité de l'article 6§2 en l'absence de liste communautaire a-t-elle, pour autant, pour effet de priver l'Etat de toute obligation de conservation ?

Le Conseil d'Etat a considéré dans sa première décision que l'annulation de la décision du 15 juillet 1999, par laquelle le Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a transmis à la Commission européenne les propositions françaises de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire au titre de la directive Habitats, était sans incidence sur les obligations qui incombent à l'Etat en vertu de cette directive.

Néanmoins, dans sa décision sur le fond, en examinant la légalité de l'arrêté du 6 février 2001 au regard de la directive elle-même et en excluant explicitement toute référence à la liste établie pour son application, il précise que la base légale de son raisonnement repose uniquement sur la prise en considération des objectifs poursuivis par la directive.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat se contente de rappeler une jurisprudence bien établie selon laquelle, en vertu de l'article 10 du Traité instituant la Communauté Européenne, les Etats membres doivent s'abstenir de prendre toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité. Même en l'absence de transpositions ou en cas de non respect d'obligations spécifiques découlant d'une directive, les autorités nationales lorsqu'elles interprètent le droit national doivent

---

<sup>10</sup> - Articles L.414-1 IV et L.414-1 V.

prendre toutes les mesures utiles pour atteindre les objectifs d'une directive<sup>11</sup>. L'Etat ne saurait donc tirer avantage de sa propre carence pour faire obstacle à l'application de la Directive Habitats et opposer aux particuliers le non accomplissement des obligations que la directive comporte<sup>12</sup>. Les délais impartis étant expirés, les autorités nationales ne peuvent légalement, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par la directive, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraire à ses objectifs.<sup>13</sup>.

Dès lors, il lui appartenait de s'interroger sur la compatibilité du choix des parcelles retenues pour effectuer des plantations de vignes avec les objectifs de la directive.

Considérant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'Etat ait commis une erreur d'appréciation en autorisant la plantation de vignes sur des parcelles transmises au titre de la directive, en l'espèce, le Conseil d'Etat a refusé de considérer que conformément à l'article 10 du Traité CE, l'Etat était tenu à une obligation de s'abstenir d'autoriser des travaux destructeurs, sur des sites susceptibles de relever du réseau "Natura 2000", de nature à compromettre leur inclusion dans le réseau..

En réalité, la décision est insuffisamment motivée pour comprendre exactement ce qui a conduit le Conseil d'Etat à rejeter le recours de l'association requérante. Les conclusions du Commissaire du gouvernement sont plus éclairantes et révèlent que la légalité de l'arrêté contesté n'a pas été examinée sous l'angle de la nature des travaux susceptibles de porter l'atteinte à un site d'intérêt communautaire mais au regard de la valeur écologique du site et de son caractère d'intérêt communautaire remis en cause par la réalisation de nouveaux inventaires biologiques.

Pour autant, l'obligation de s'abstenir aurait au moins du valoir jusqu'à l'adoption par la Commission de la listes des S.I.C<sup>14</sup>.

Aussi, si l'obligation générale de conservation est admise, il restait au Conseil d'Etat à déterminer à partir de quel moment et sur la base de quel inventaire écologique un site doit être considéré comme un site susceptible d'être reconnu d'importance communautaire.

---

<sup>11</sup> - Voir CJCE, 18 mars 1999, Commission contre République Française, aff. C-166/97 : « *Un état membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par une Directive* » - Note L. LE CORRE, « *Dr. Env. n°70* », p.11 ; Voir aussi Conseil d'Etat, 5/7 juillet 2001, Cie générale des eaux.

<sup>12</sup> - Voir CJCE, 5 avril 1979, Ministère public contre Ratti, aff. 148/78, rec.1629.

<sup>13</sup> - Voir notamment CE, 7 décembre 1984, Fédération française des soc. de protection de la Nature, p.410 : *Annulation d'un arrêté ministériel pris en 1982 en méconnaissance de la Directive du 2 avril 1979 sur la conservation des oiseaux sauvages* ; CE, 1 juillet 1988, Fédération française des soc. de protection de la Nature, p.271.

<sup>14</sup> - Voir CJCE, 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie, aff. C-129/96, Rec.pl-7411.

## B - Une obligation limitée par l'absence d'inventaire écologique de référence ou la portée juridique de l'inventaire du Muséum remise en cause

La décision rendue le 30 décembre 2002 sème la confusion la plus totale concernant l'inventaire écologique de référence permettant d'établir le caractère de sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire, dans l'attente de la publication au JOCE de la liste des SIC.

La première décision rendue par le Conseil d'Etat offrait une position claire et simple, considérant que l'Etat s'était lui même lié par l'établissement d'une liste de sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire (transmis ou non) et ne pouvait dès lors, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, autoriser des travaux destructeurs sur des sites qu'il avait lui même reconnu comme remplissant les critères écologiques d'intégration au réseau "Natura 2000".

Il s'inscrivait alors régulièrement dans la lignée d'un arrêt récemment rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes relatif à la marge d'appréciation dont dispose les Etats membres lors de la réalisation des inventaires "Natura 2000"<sup>15</sup>. Pour éviter aux Etats membres la tentation d'exclure d'emblée les zones potentiellement concernées par des projets d'aménagement de leurs listes nationales, la Cour précise, en substance, que les Etats ne disposent d'aucune autre possibilité que de transmettre intégralement à la Commission européenne les résultats des investigations scientifiques réalisées selon la grille d'analyse que sont les annexes de la directive Habitats. Pour l'Avocat général, les sites identifiés comme sites prioritaires durant la première étape devraient être automatiquement considérés comme S.I.C durant la seconde étape et, par conséquent seront désignés comme Z.S.C durant la troisième étape.<sup>16</sup>

Le Conseil d'Etat jugeant ainsi que les critères écologiques pertinents ayant déterminé la sélection des sites à l'échelle nationale établissent la qualité de sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire, appliquait à la directive Habitats les *principes* dégagés par la Cour de Justice des Communautés Européennes, dans le cadre de l'application de la Directive Oiseaux, sur la portée juridique des inventaires du patrimoine naturels<sup>17</sup>.

Il ressortait de cette décision que l'obligation générale de conservation qui incombe à l'autorité administrative en vertu de la directive Habitats ne serait pas seulement opposable aux 1029 sites transmis par la décision du 15 juillet 1999 partiellement annulée (représentant 5,7% du territoire) mais aux 1316 sites (couvrant 13% du

---

<sup>15</sup> - CJCE, 7 novembre 2000, The Queen contre Secretary of state for the environment transport and region, aff. C-371/98, note L. Le Corre, Dr. Env. n° 84, p. 12.

<sup>16</sup> - Voir les conclusions de l'Avocat Général Philippe Léger présentées le 7 mars 2000 – Aff. C-371/98.

<sup>17</sup> - Voir les notes de L. LE CORRE sous CJCE, 18 mars 1999, Commission européenne contre République Française, aff. C-166/97, « Dr. Env. n°70 », p.10-12 ; CJCE, 25 novembre 1999, Commission européenne contre République Française, aff. C-96/98, « Dr. Env. n°75 », p 5-7 ; CJCE, 7 décembre 2000, Commission européenne contre République Française, aff. C-374/98, « Dr. Env. n°86 », p.49-50.

territoire) inventoriés par les Conseils scientifiques Régionaux dont la liste a été validée en 1996 par le Muséum National d'Histoire naturelle.

En considérant, dans sa décision du 30 décembre 2002, que l'association ne lui a pas fourni suffisamment de précisions sur les parcelles en cause, que les documents graphiques produits étaient inexploitable (alors même qu'il s'agissait des documents officiels, seuls disponibles, réalisés par l'Etat) pour rejeter la requête, le Conseil d'Etat replonge la mise en œuvre du réseau « Natura 2000 » dans une situation d'insécurité juridique totale en attendant la publication au JOCE de la liste des SIC.

Car enfin, le Conseil d'Etat en refusant de considérer la valeur écologique du site au regard de la sélection nationale des sites déjà transmis à la Commission pour faire droit à des conclusions contestant l'intérêt des parcelles en cause en s'appuyant sur la production de nouveaux inventaires scientifiques locaux désavoue purement et simplement l'existence d'un inventaire de référence.

En d'autres termes si dans l'attente de la désignation des Zones Spéciales de Conservation, l'Etat est bel et bien tenu de veiller à ce que toute activité perturbatrice ou destructrice soit prohibée dans les sites susceptibles d'être intégrés au réseau "Natura 2000", pour ne pas risquer de mettre en péril la réalisation des objectifs de la directive Habitats, à ce jour le caractère même de sites susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire n'est pas à l'abris de contestation. L'appréciation serait variante selon que le site a été définitivement transmis, transmis et annulé, non transmis. Nous voici donc bien loin de la seule référence objective tenant à la présence d'habitats naturels et/ou d'espèces communautaires sur des sites répertoriés et validés par l'inventaire du Muséum.

Dès lors, comment être assuré que la réalisation des objectifs de la Directive n'est pas, par cette décision même, mise en péril en France ?

### **3 Les aspects démocratiques et socio-économiques**

#### **I – Impacts sociologiques**

La décision de juillet 2001 a sans nul doute eu pour effet d'accélérer la mise en œuvre de la directive « habitats », par l'Etat, sur le territoire français.

Elle a été particulièrement mal accueillie par les opposants au réseau écologique Natura 2000 et notamment les viticulteurs alsaciens, interprétant la décision du Conseil d'Etat comme la confirmation de l'allégation selon laquelle la constitution du réseau Natura 2000 n'aurait pour objet que la constitution d'un vaste sanctuaire de zones naturelles protégées excluant toutes activités humaines.

Ainsi lors de la Conférence européenne organisée à Nantes, le 6 mars 2002, par le groupe parlementaire EDD « Europe des démocraties et des différences », l'affaire des collines sous vosgiennes servira de référence aux discussions opposant la mise en œuvre de la directive « Habitats » au droit de propriété privée. La représentante de l'Association des Viticulteurs d'Alsace (AVA), dans son exposé à la tribune, après avoir insisté sur l'enjeu économique du vignoble qualifiera de Guérilla le conflit opposant associations écologistes et viticulteurs sur le secteur des collines Haut-Rhinoises.

Du côté des associations de protection de l'environnement à l'échelle nationale, la décision sera particulièrement bien accueillie et relancera les actions associatives en faveur de la constitution du réseau.

Sur le terrain, à côté de l'AVA, les propriétaires viticoles concernés par le site constitueront une association dont le but est de défendre les intérêts des propriétés foncières privées susceptibles d'être reconnus d'intérêt communautaire au titre de Natura 2000 contre le classement en ZSC. Plusieurs manifestations « anti Natura 2000 » seront organisées sur la voie publique pendant les vendanges. Ils iront jusqu'à « séquestrer » les membres des associations de protection de la nature lors d'une réunion publique organisée par la Préfecture. Enfin, les viticulteurs feront utilement valoir leur point de vue auprès du Préfet, représentant de l'Etat dans le département.

Pour autant les associations de protection de l'environnement et notamment Alsace Nature ne seront pas en reste, mais auront souvent, en dehors de la voie contentieuse ou médiatique plus de difficultés à faire valoir leur intérêt, pour la préservation du patrimoine naturel, auprès des instances étatiques.

En décembre 2001, l'association Alsace Nature organisera un dîner-débat réunissant les représentants associatifs, des élus communaux, l'Etat et les viticulteurs. Les échanges seront riches mais insuffisants pour dégeler la situation sur le terrain.



C'est la décision du 30 décembre 2002 qui marquera le début de la fin du conflit au profit des viticulteurs alsaciens et réinstaurera la situation de doute dans laquelle sont entretenues les associations de protection de l'environnement concernant l'intérêt et le profit de leurs investissements pour la mise en œuvre effective et efficace du réseau Natura 2000 en France.

## **II – Impacts économiques**

La procédure a nécessité, pour l'association, le recours à un avocat dont les honoraires ont été négociés en raison du travail de préparation et d'assistance du juriste salarié de l'association. Une partie de ces honoraires a été acquittée par l'Etat condamné dans la première décision à verser à Alsace Nature la somme de 1500 euros.

La somme effectivement investie par l'association sur ce dossier, en se limitant à son aspect contentieux, peut être évaluée à environ 3000 euros.

S'il fallait afficher une évaluation complète et concrète du coût financier lié au suivi et à la préparation de ce dossier contentieux, il s'agirait de multiplier le chiffre précédemment annoncé par 10, soit environ 30.000 euros.

Pour les viticulteurs ou l'Etat qui serait amené à indemniser la perte du droit de plantation de vignes sur des parcelles répertoriées en zone AOC, un hectare de vignoble en AOC sur le secteur se vendant en moyenne environ 122.000 euros, une terre à vignes sans droit de plantation se négociant à environ 45.000 euros, le gel de 50 hectares de sites classés en AOC à vocation viticole représenterait une perte financière d'environ 2.250.000 euros.

On comprend bien, dès lors, où réside la principale difficulté d'application de la réglementation communautaire sur le secteur. La préservation d'habitats naturels et d'espèces faunistiques ou floristiques d'intérêt communautaire en danger et menacés d'extinction pour lesquels aucun référentiel financier n'est établi résiste difficilement aux arguments économiques viticoles.