Version anonymisée

Traduction

C-826/18 - 1

Affaire C-826/18

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 décembre 2018

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Limburg (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

21 décembre 2018

Parties requérantes :

LB

Stichting Varkens in Nood

Stichting Dierenrecht

Stichting Leefbaar Buitengebied

Partie défenderesse :

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

RECHTBANK LIMBURG [le tribunal du Limbourg, Pays-Bas ; ci-après « le tribunal de céans »]

[OMISSIS]

Droit administratif

[OMISSIS]

Décision de renvoi du tribunal, en formation à juge unique, rendue le 21 décembre 2018 dans les affaires opposant respectivement

1. 17/3841 : LB, domiciliée à Voerendaal, partie demanderesse,

2. 17/3843 : Stichting Varkens in Nood, sise à Amsterdam,

Stichting Dierenrecht, sise à Amsterdam,

Stichting Leefbaar Buitengebied, sise à Ulicoten, commune de Baarle-Nassau, parties demanderesses

[OMISSIS]

au

college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren [le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Echt-Susteren, Pays-Bas], partie défenderesse

[OMISSIS]

Est intervenue dans la procédure en tant que tierce partie : **Sebava BV**, sise à Veghel [OMISSIS]

Antécédents

Par une décision du 28 septembre 2017 (ci-après « la décision attaquée »), la partie défenderesse a, en vertu de l'article 2.1, paragraphe 1, sous a) et e), de la Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (la loi portant des dispositions générales de droit de l'environnement ; ci-après « Wabo »), accordé à Sebava BV (ci-après « le titulaire du permis ») un permis d'environnement (*omgevingsvergunning*) en vue de la construction d'une nouvelle étable à l'adresse 10 Kerkstraat, à Koningsbosch.

La partie demanderesse [dans l'affaire 17/3841] et les parties demanderesses [dans l'affaire 17/3843] ont formé des recours contre la décision attaquée.

La partie défenderesse a présenté un mémoire en défense. **[Or. 2]**

[OMISSIS : antécédents de la procédure nationale]

Considérations

Contexte factuel des deux affaires

1. Le 13 octobre 2016, le titulaire du permis a fait une demande d'extension/modification de la porcherie située au 10 Kerkstraat, à Koningsbosch. Il est question de construire une nouvelle étable [OMISSIS] pour 855 truies sèches

et gravides, de remplacer, dans les étables existantes, 484 cochettes par 125 truies en maternité et de construire un parcours pour truies couvert.

1.1 Cette demande a, en application de l'article 7.2, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 4, de la Wet milieubeheer (la loi sur la gestion de l'environnement ; ci-après « Wmb »), été soumise par la partie défenderesse à la procédure d'établissement de rapport d'impact sur l'environnement. Sur la base du « dossier de notification "procédure d'établissement de rapport d'impact sur l'environnement" » (« *aanmeldnotitie milieueffectrapportage* ») déposé par l'initiateur du projet, la partie défenderesse a décidé qu'un rapport d'impact sur l'environnement n'était pas nécessaire pour l'activité projetée. Cette décision ainsi qu'un exemplaire du dossier de notification et d'autres pièces annexes ont été mis à disposition du public pour consultation à l'hôtel communal d'Echt du 19 août au 29 septembre 2016. Un avis a été publié dans le Staatscourant (journal officiel néerlandais) du 18 août 2016. L'avis indique que ladite décision doit être considérée comme un acte préparatoire au sens de l'article 6:3 de l'Algemene wet bestuursrecht (la loi générale en matière administrative ; ci-après « Awb ») et ne peut donc pas faire l'objet d'un recours administratif ou juridictionnel, à moins que l'acte en question, indépendamment de la décision en voie de préparation, porte directement atteinte aux intérêts d'un intéressé. [Or. 3]

1.2 La demande a également été publiée dans le bulletin communal de la commune défenderesse du 21 octobre 2016 : « Demande de permis d'environnement pour la construction d'une nouvelle étable au 10 Kerkstraat, à Koningsbosch ». Ensuite, le bulletin communal du 6 juillet 2017 a annoncé un « Projet de permis d'environnement pour la construction d'une nouvelle étable au 10 Kerkstraat, à Koningsbosch ». Le 28 septembre 2017, la partie défenderesse a octroyé le permis d'environnement demandé et fait publier un avis à ce propos dans le Staatscourant du 5 octobre 2017. L'avis indique que le permis d'environnement a été octroyé pour l'activité consistant dans la construction d'un ouvrage au sens de l'article 2.1, paragraphe 1, initio et sous a), Wabo, ainsi que pour l'activité consistant à construire, modifier ou exploiter des installations soumises à permis [au sens de la Wmb] ou un ouvrage minier, telle que visée à l'article 2.1, paragraphe 1, initio et sous e), Wabo.

1.3 [OMISSIS]

Description de la réglementation applicable

2. Le tribunal de céans constate, tout d'abord, que, considérant qu'il est question de l'extension de la porcherie (autorisée par le permis) afin d'accueillir 855 truies sèches et gravides, la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 (ci-après « la convention d'Aarhus »), est d'application à ce projet. Cette convention, qui est arrivée à existence sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, lie l'Union européenne et un grand nombre d'autres États, dont les

Pays-Bas, et elle a été approuvée par la Communauté européenne dans la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1). Le tribunal de céans se réfère à l'article 6, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe I, paragraphe 15, de la convention d'Aarhus : [installations disposant de] plus de 750 emplacements pour truies. Il est également constant que, vu le nombre d'animaux concernés, l'extension (autorisée par le permis) relève du champ d'application de la directive 2010/75/UE du [Or. 4] Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) (JO L 334, p. 17 ; ci-après « la directive 2010/75 »). Le tribunal de céans se réfère à l'article 10, lu en combinaison avec l'annexe I, point 6.6 c), de la directive 2010/75 : [élevage avec] plus de 750 emplacements pour les truies.

Un autre instrument applicable est la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié) (JO 2012, L 26, p. 1 ; ci-après « la directive 2011/92 »). Cette directive a été modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014 (JO L 124, p. 1). Le tribunal de céans se réfère à l'article 4, paragraphes 1 et 2, lu en combinaison avec l'annexe I, point 17 c), et l'annexe II, point 1 c), de la directive 2011/92 : [installations disposant de] plus de 900 emplacements pour truies (élevage intensif).

2.1 Le cadre réglementaire de droit de l'Union décrit ci-dessus prévoit un certain nombre d'exigences à propos de la participation du public (concerné) au processus décisionnel et son accès à la justice. Dans la convention d'Aarhus, celles-ci font particulièrement l'objet des articles 6 et 9. Dans les directives 2010/75 et 2011/92, il s'agit principalement des articles 24 et 25, d'une part, et 6 et 11, d'autre part. Le tribunal de céans estime que les dispositions précitées de la convention et des directives ne sont pas claires à tous les égards et pourraient même se contredire en ce qui concerne les droits de participation au processus décisionnel et d'action en justice attachés à la qualité de « *public* » et de « *public concerné* ». Le tribunal de céans part du principe que ces questions doivent être analysées à l'aune, avant tout, de la convention d'Aarhus, que (en cas de conflit) celle-ci prime les deux directives en ce qui concerne les aspects de participation au processus décisionnel et d'action en justice et que, par conséquent, les directives doivent être interprétées à la lumière de la convention. [OMISSIS]

2.2 [OMISSIS] [En ce qui concerne les dispositions de droit national les plus pertinentes,] le tribunal de céans fait encore observer ce qui suit. [Or. 5]

2.2.1 La partie défenderesse a octroyé le permis d'environnement pour les activités de construction et de modification d'installations, au sens de l'article 2.1, paragraphe 1, sous a) et e), Wabo. Il ressort de l'article 3.10 Wabo qu'il convient d'appliquer les dispositions de la section 3.4 Awb. Celles-ci concernent ce qu'il est convenu d'appeler la procédure préparatoire publique uniforme (*uniforme openbare voorbereidingsprocedure*) et – sommairement – prévoient que,

lorsqu'une décision est demandée telle que celle concernant le permis d'environnement en cause, l'autorité compétente (organe administratif) adopte tout d'abord un projet de décision sur lequel des observations peuvent être présentées, et que l'organe administratif adopte ensuite une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction administrative. Il ressort de l'article 3.12, paragraphe 5, Wabo que *tout un chacun* (et pas seulement un *intéressé*, comme il est prévu à l'article 3:15 Awb) peut, dans le cas d'espèce, formuler des observations à l'encontre du projet de décision. Le tribunal de céans considère cette procédure comme une procédure de participation du public au sens de l'article 6 de la convention d'Aarhus.

[OMISSIS : description de la procédure préparatoire dite « ordinaire » qui n'est pas en cause ici]

2.2.2 Il ressort de l'article 8:1 Awb que seuls les intéressés peuvent intenter un recours contre les décisions devant une juridiction administrative. Le point de savoir qui peut être considéré comme un intéressé (voir article 1:2 Awb) est examiné d'office par le juge administratif. Si une personne n'est pas un intéressé, le juge déclare le recours irrecevable. [OMISSIS] [Or. 6]

2.2.3 Il est également important de mentionner ici que les cas tels que les cas d'espèce concernent une obligation d'évaluation dans le cadre d'une procédure d'établissement de rapport d'impact sur l'environnement au sens de l'article 7.2, paragraphe 1, sous b), Wmb, lu en combinaison avec l'article 2 du Besluit milieueffectrapportage (l'arrêté relatif à la procédure d'établissement de rapport d'impact sur l'environnement [OMISSIS]). La décision (d'évaluation) doit être considérée comme un acte préparatoire au sens de l'article 6:3 Awb et ne peut donc pas faire en elle-même l'objet d'un recours administratif ou juridictionnel, à moins que l'acte en question, indépendamment de la décision en voie de préparation, porte directement atteinte aux intérêts de l'intéressé. Si la décision (d'évaluation) conclut qu'un rapport d'impact sur l'environnement n'est pas nécessaire, toute personne qui souhaite la contester doit attendre qu'une autre décision soit adoptée, par exemple à l'issue d'une procédure préparatoire publique uniforme. Elle ne peut donc, si elle n'est pas un intéressé, rien faire valoir non plus à l'encontre de cette décision (d'évaluation) devant le juge administratif.

2.2.4 Il ressort, ensuite, de l'article 6:13 Awb que l'accès à la justice dans le cadre d'un recours contre une décision adoptée à l'issue d'une procédure préparatoire publique uniforme est subordonné à l'usage de la possibilité de participation au processus décisionnel de l'organe administratif par la contestation du projet de décision. Si l'intéressé n'a pas formulé d'observations à l'encontre d'un projet de décision, le juge administratif apprécie d'office si cette omission de sa part était raisonnable. S'il peut raisonnablement lui être reproché de ne pas avoir fait des observations, le juge administratif déclare irrecevable le recours dans son ensemble. Si des observations ont été formulées à l'encontre de certains aspects seulement du projet de décision et que les moyens d'annulation visent d'autres aspects de celui-ci, le juge ne déclare le recours recevable que pour les aspects sur

lesquels des observations ont été soumises. [OMISSIS] On trouvera davantage d'explications à ce sujet et un renvoi à la jurisprudence pertinente dans les considérations juridiques formulées aux points 10.2 à 10.2.2. [Or. 7]

2.3 [OMISSIS : considérations concernant la compétence du juge administratif]

Affaire 17/3841

3. Dans le cadre du recours contre la décision attaquée, la partie demanderesse reconnaît ne pas avoir fait d'observations à l'encontre du projet de permis mais elle estime que cela ne peut pas raisonnablement lui être reproché, car la partie défenderesse a accompli les formalités de publicité du projet de permis de manière incorrecte. En effet, la communication dans le bulletin communal mentionnait bel et bien l'activité de construction mais pas l'activité susceptible d'affecter l'environnement. D'autre part, la communication mentionnait une nouvelle étable au lieu de l'extension d'une porcherie. Ensuite, la communication indiquait à [Or. 8] tort que les intéressés pouvaient soumettre des observations, alors que la loi permet à tout un chacun d'en formuler. En conséquence, la partie demanderesse n'a pas soumis d'observations. C'est lorsqu'elle a appris, à la lecture seulement de l'annonce de l'octroi du permis d'environnement dans le Staatscourant, qu'il était question de l'extension d'une porcherie, c'est-à-dire d'une activité susceptible d'affecter l'environnement, que la partie demanderesse a intenté un recours. La partie demanderesse soutient, à cet égard, que le permis d'environnement n'a pas été accordé en application de la procédure prescrite, le projet de permis n'ayant été annoncé que dans le bulletin communal alors que le permis d'environnement a fait l'objet d'un avis dans le Staatscourant. Puis, la partie demanderesse invoque un grand nombre de moyens de fond à l'encontre du permis d'environnement. À ce propos, elle fait valoir que, de manière générale, les porcheries et l'élevage intensif sont nocifs à tous égards pour les hommes et les animaux, et évoque notamment des atteintes au bien-être animal. La partie demanderesse soutient qu'elle doit être considérée comme un intéressé par rapport à la décision attaquée compte tenu de ses qualités de membre du conseil d'administration de l'antenne pour la commune de Nuth de l'IVN ([Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid, une organisation pour l']éducation à la nature et à l'environnement), de vétérinaire, de secrétaire de Caring Vets au niveau national, de président de Caring Vets Limburg et de citoyen préoccupé [par les questions d'environnement].

4. La partie défenderesse et le titulaire du permis soutiennent que le recours de la partie demanderesse doit être déclaré irrecevable parce que la partie demanderesse n'a pas soumis d'observations à l'encontre du projet de permis et qu'elle n'est pas un intéressé.

5. En ce qui concerne la recevabilité du recours de la partie demanderesse, le tribunal de céans (agissant d'office) formule les considérations qui suivent.

5.1 Selon les termes de l'article 8:1 Awb, un recours juridictionnel ne peut être formé contre une décision que par un intéressé. Il ressort de l'article 1:2 Awb qu'il faut entendre par intéressé quiconque est directement affecté dans ses intérêts par une décision. Ainsi que l'a indiqué la section du contentieux administratif du Raad van State (le Conseil d'État néerlandais ; ci-après « la section du contentieux administratif du Conseil d'État ») [OMISSIS], le [Or. 9] point de départ à retenir est qu'une personne qui subit directement les effets factuels d'une activité autorisée par une décision – telle que, par exemple, un plan d'aménagement du territoire ou un permis d'environnement – est, en principe, un intéressé par rapport à la décision. La notion d'« effets d'une certaine importance » vient corriger ce point de départ. Les effets d'une certaine importance d'une activité sont, selon la section du contentieux administratif du Conseil d'État, absents lorsque, tout en pouvant effectivement être constatés, ils sont à ce point négligeables sur la situation de la personne affectée quant à ses conditions d'habitation ou de vie, ou l'exercice de sa profession, qu'il manque l'intérêt personnel qui serait atteint par la décision. À cet égard, il est tenu compte des facteurs de distance, de vue, [d'impact du point de vue de l'aménagement du territoire] et d'effets sur l'environnement (notamment odeurs, sons, lumière, vibrations, émissions, risques) qui caractérisent l'activité autorisée par la décision, lesdits facteurs étant, si nécessaire, considérés conjointement. La nature, l'intensité et la fréquence des effets factuels peuvent aussi, selon la section du contentieux administratif du Conseil d'État, présenter une importance.

5.2 Le tribunal de céans constate que la partie demanderesse a intenté le recours à titre personnel. Elle ne vit pas à proximité de l'étable à construire mais à une vingtaine de kilomètres de là, à Voerendaal, et, par conséquent, elle ne subit pas personnellement de problèmes d'espace ou d'effets environnementaux à cause de ce projet. Elle ne peut donc pas être qualifiée d'intéressé en vertu de la jurisprudence évoquée au point 5.1.

5.3 De toute évidence, la partie demanderesse, en particulier en tant que vétérinaire, se sent (d'un point de vue subjectif) fortement concernée par la décision attaquée mais, quelque fort que puisse être ce sentiment, il ne suffit pas, selon une jurisprudence constante, pour pouvoir parler d'un intérêt qui lui soit personnel. [OMISSIS]

5.4 D'autre part, le tribunal de céans ne partage pas le point de vue de la partie demanderesse selon lequel elle devrait être considérée comme un intéressé par rapport à la décision en ses qualités de membre du conseil d'administration de l'IVN – antenne de Nuth –, de secrétaire de Caring Vets au niveau national et de président de Caring Vets Limburg. Ce n'est que dans un courrier au tribunal de céans daté du 25 juillet 2018, c'est-à-dire [Or. 10] bien après l'expiration du délai de recours, que la partie demanderesse s'est prévalu de ces qualités (sans d'ailleurs produire les procurations qui s'imposaient), alors que celles-ci auraient dû être révélées avant l'expiration dudit délai.

5.5 Ces considérations devraient amener le tribunal de céans à conclure que la partie demanderesse n'est pas un intéressé ou qu'elle n'attaque pas la décision au nom d'une personne morale intéressée. Il conviendrait donc de déclarer (d'office) le recours irrecevable en vertu de l'article 8:1, lu conjointement avec l'article 1:2, Awb. Cela signifierait aussi que – ainsi qu'il ressort de l'exposé aux points 2.1.1 et 2.1.2 – il n'appartient pas au tribunal de céans d'examiner les moyens de procédure et de fond invoqués par la partie demanderesse.

6. Le tribunal de céans s'interroge sur le point de savoir si l'issue évoquée au point 5.5 est compatible avec les règles du droit de l'Union décrites au point 2 et, en particulier, avec la convention d'Aarhus. À ce propos, le tribunal formule les considérations suivantes.

6.1 L'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus prévoit que [chaque partie doit veiller,] dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du « public concerné » ayant un intérêt suffisant pour agir ou faisant valoir une atteinte à un droit – lorsque son code de procédure administrative pose une telle condition –, puissent avoir accès à la justice. Ainsi qu'il ressort du point 5.2 ci-dessus, la partie demanderesse, en tant que personne physique, n'est, au regard du droit national, pas considérée comme un intéressé – et ne fait donc pas partie du « public concerné » – dans la présente procédure et ne peut donc pas agir contre une éventuelle atteinte aux droits de participation (en particulier, ceux qui lui appartiendraient).

Le tribunal de céans se demande, notamment, si le fait de ne pas être un intéressé implique nécessairement que la partie demanderesse n'a pas d'accès du tout à la justice au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus. En effet, la partie demanderesse fait bel et bien partie du « public », dans la mesure où tout un chacun peut formuler des observations à l'encontre d'un projet de décision. **[Or. 11]**

6.2 Le tribunal de céans s'interroge sur le point de savoir si, en tant que membre du « public », la partie demanderesse ne devrait pas pouvoir demander au juge de statuer sur l'éventuelle violation d'exigences procédurales (telles qu'une publicité inexistante ou insuffisante et l'absence de mise à disposition de certaines pièces pour consultation) et de droits de participation (tels que la faculté d'exprimer son point de vue par écrit ou oralement) que l'article 6 de la convention d'Aarhus prévoit pour le « public ». Comme indiqué plus haut, il est clair, selon le tribunal de céans, que la procédure en cause, dans la mesure où elle concerne la possibilité de formuler des observations à l'encontre du projet de décision, peut être considérée comme une procédure de participation au sens de l'article 6 de la convention d'Aarhus.

6.3 De l'avis du tribunal de céans, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la Cour »), que ce soit dans le cadre de la convention d'Aarhus, de la directive 2010/75 ou de la directive 2011/92, ne s'est pas encore expressément prononcée sur la question de savoir si les membres du « public » (par opposition

au « public concerné ») devraient avoir accès à la justice en ce sens qu'ils devraient pouvoir obtenir en justice un jugement de fond (une déclaration d'irrecevabilité ne suffisant donc pas) sur la violation alléguée des exigences procédurales et droits de participation que l'article 6 de la convention d'Aarhus leur reconnaît. Le tribunal de céans renvoie, en particulier, aux paragraphes 3, 7 et 9 [de l'article 6] de la convention, qui mentionnent non pas le « public concerné » mais le « public ». Une autre disposition importante est celle du paragraphe 8 de l'article 6. Autrement dit : l'accès à la justice sur ce point appartient-il uniquement aux membres du « public concerné » ?

6.4 Le point de vue selon lequel l'accès à la justice s'imposerait en ce qui concerne (ou en ce qui concerne uniquement) les droits procéduraux trouve, selon le tribunal de céans, un appui dans l'ordonnance de la Cour du 5 mai 2009, WWF-UK/Conseil (C-355/08 P, non publiée, EU:C:2009:286), en particulier aux points 43 et 44 de celle-ci. Il en ressort que l'accès à la justice est possible en vue d'obtenir une décision statuant sur la violation alléguée de droits procéduraux sans que cela implique la qualité pour contester la légalité d'un acte au fond. Le tribunal de céans renvoie ensuite à un point de vue comparable du Tribunal de l'Union européenne, exprimé dans l'ordonnance du [Or. 12] 4 juin 2012, Eurofer/Commission (T-381/11, EU:T:2012:273). Puis, il ressort d'une jurisprudence antérieure de la Cour qu'il est d'une grande importance que les particuliers puissent faire valoir des droits de participation (voir point 56 de l'arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404). Cette jurisprudence est également évoquée dans la communication de la Commission (C/2017/2616), du 28 avril 2017, sur l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2017, C 275, p. 1). Ladite communication indique aussi que les États membres sont obligés de prévoir un accès à la justice au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus afin de garantir le droit de participation reposant sur l'article 6 de ladite convention. Toutefois, selon le tribunal de céans, une incertitude demeure quant au point de savoir si ce droit d'accès à la justice est reconnu au « public » (c'est-à-dire à tout un chacun) ou au « public concerné » (c'est-à-dire aux intéressés).

6.5 Il ne paraît pas invraisemblable au tribunal de céans que l'accès à la justice doive viser à réaliser complètement l'objectif recherché sur ce point par la convention d'Aarhus, à savoir garantir des droits de participation pour le public et pas seulement pour le public concerné.

À ce propos, le tribunal de céans se réfère à deux rapports du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus.

* Communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie), [additif] ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 du 4 avril 2008, au point 80 duquel le comité a indiqué ce qui suit : « Tandis que, en vertu du paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention, “la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le **public** de soumettre... toutes observations, informations, analyses ou opinions”, **la législation lituanienne limite le droit de présenter des observations au**

public concerné, et exige que ces observations soient des “propositions motivées”, c’est-à-dire contiennent une argumentation raisonnée. À cet égard, la législation lituanienne ne garantit pas dans toute leur portée les droits prévus par la Convention. » Au point 81, on peut lire ce qui suit : « Concernant l’allégation selon laquelle la décision finale n’a pas été publiée (par. 47), le Comité tient à souligner que la Convention n’impose pas de publier la décision elle-même. Elle exige seulement que **le public** soit informé de la décision, et dispose du droit d’y accéder, ainsi qu’aux motifs et aux considérations sur lesquels elle est fondée. **Le public doit être informé “promptement” et [Or. 13] “suivant les procédures appropriées”** [à savoir celles de l’article 6, paragraphe 9, de la convention, nda]. La Convention ne précise pas ici, au contraire du paragraphe 2 de l’article 6, d’autres exigences ayant trait à l’information **du public** sur la façon dont la décision a été prise, ce qui laisse aux Parties une certaine marge discrétionnaire pour déterminer les “procédures appropriées” dans le cadre de leur législation interne. De même, la Convention ne fixe pas de critères précis pour l’indication des “motifs et des considérations sur lesquels la décision est fondée”, si l’on excepte l’obligation, prévue au paragraphe 8 de l’article 6, de veiller à ce que les “résultats de la procédure de participation du public” ont été pris en considération. » (passages mis en gras par le tribunal de céans)

* Communication ACCC/C/2009/37 (Bélarus), [additif] ECE/MP.PP/2011/11/Add.2 du 12 mai 2011. Ici encore, ce sont les droits du « public » qui sont mis en évidence aux points 94 et 95 : « les droits du **public** de soumettre des observations, informations, analyses ou opinions en vertu du paragraphe 7 de l’article 6 de la Convention » [Ndt : traduction libre] (terme mis en gras par le tribunal de céans).

6.6 Le tribunal de céans renvoie également au « Guide d’application », où il est indiqué que l’article 6, paragraphe 7, de la convention d’Aarhus reconnaît des droits au « public » et pas seulement au « public concerné » : « Le paragraphe 7 diffère de certaines des autres dispositions de l’article 6 dans la mesure où il reconnaît des droits non seulement au public concerné, mais aussi au public en général. Si le public concerné dispose de droits plus solides concernant la notification et les dispositions relatives à la consultation en vertu de l’article 6, tout membre du public a le droit de soumettre des observations, des informations, des analyses ou des opinions au cours de la procédure de participation du public. L’autorité publique ne peut rejeter toutes observations, informations, analyses ou opinions en faisant valoir que le membre du public particulier ne fait pas partie du public concerné » (*La Convention d’Aarhus : Guide d’application*, Commission économique pour l’Europe des Nations unies, 2^e éd., 2014, p. 154).

7. Compte tenu des considérations qui précèdent, le tribunal de céans estime justifié, dans l’affaire 17/3841, de saisir la Cour des questions suivantes en application de l’article 267, troisième alinéa, [TFUE]. Le point de départ, à cet égard, est, [Or. 14] comme indiqué ci-dessus au point 2.1, que ces questions doivent être analysées à l’aune, avant tout, de la convention d’Aarhus et que (en cas de conflit) celle-ci prime la directive 2010/75 et la directive 2011/92.

1) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce que le « public » (c'est-à-dire tout un chacun) soit totalement exclu du droit d'accès à la justice, dans la mesure où il ne constitue pas le « public concerné » (autrement dit les « intéressés ») ?

En cas de réponse affirmative à la question 1) :

2) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'il en ressort que le « public » (tout un chacun) doit se voir reconnaître un accès à la justice lorsqu'est alléguée une violation d'exigences procédurales et de droits de participation en faveur dudit public, tels que prévus par l'article 6 de ladite convention ?

La circonstance que les membres du « public concerné » (intéressés) jouissent d'un accès à la justice sur ce point et aient, en plus, qualité pour contester la légalité d'un acte au fond est-il un aspect dont il est important de tenir compte à cet égard ?

7.1 En cas de réponse affirmative de la Cour à la question 2), la question se pose de savoir dans quelle mesure le droit national peut faire dépendre l'accès à la justice du point de savoir si des droits de participation ont été exercés ou non, même dans des affaires où il est question du « public concerné » (c'est-à-dire d'intéressés). Cet aspect est particulièrement pertinent dans l'affaire 17/3843 mais, comme le tribunal de céans l'expliquera plus loin, il peut également s'avérer important dans l'affaire 17/3841. Dans un souci de clarté, le tribunal abordera d'abord l'affaire 17/3843. **[Or. 15]**

Affaire 17/3843

8. Dans leur recours, les parties demanderesses reconnaissent ne pas avoir fait d'observations à l'encontre du projet de permis mais elles estiment que cela ne peut pas raisonnablement leur être reproché, car la partie défenderesse a accompli les formalités de publicité du projet de permis de manière incorrecte. C'est ainsi que le projet de décision n'a pas fait l'objet d'une communication effectuée par au moins une voie non électronique. Selon les parties demanderesses, celle effectuée le 6 juillet 2017 n'était pas davantage satisfaisante en substance. En effet, elle mentionnait bel et bien l'activité de construction mais pas l'activité susceptible d'affecter l'environnement, de sorte que, dans le projet de décision, seule l'activité de construction est concernée. Le contenu matériel est absent de la communication dans la mesure où on y a omis une partie essentielle, à savoir qu'il était question, en ce qui concerne l'activité susceptible d'affecter l'environnement, de l'extension d'une porcherie. De plus, la communication indiquait à tort que les intéressés pouvaient soumettre des observations, alors que l'article 3:12 Wabo permet à tout un chacun d'en formuler. Les parties demanderesses demandent au tribunal de céans d'annuler la décision attaquée afin qu'elles puissent formuler des observations à l'encontre du projet de décision.

9. La partie défenderesse et le titulaire du permis soutiennent que le recours des parties demanderesse doit être déclaré irrecevable parce que celles-ci n'ont pas soumis d'observations à l'encontre du projet de permis.

10. En ce qui concerne la recevabilité du recours, le tribunal de céans (agissant d'office) formule les considérations qui suivent.

10.1 Selon les termes de l'article 8:1 Awb, un recours juridictionnel peut être formé contre une décision par un intéressé. Il ressort de l'article 1:2 Awb qu'il faut entendre par intéressé quiconque est directement affecté dans ses intérêts par une décision. Selon l'article 1:2, paragraphe 3, Awb, il faut, en ce qui concerne les personnes morales, également considérer comme faisant partie de leurs intérêts les intérêts généraux et collectifs qu'elles défendent spécifiquement en vertu de leurs objectifs statutaires et ainsi qu'il ressort de leur [Or. 16] activité concrète. Le tribunal de céans est d'avis que les parties demanderesse sont des intéressés, car le bien-être et la protection des animaux sont inscrits en tant qu'objectifs dans leurs statuts et il est suffisamment établi qu'elle exercent aussi des activités concrètes conformes à ces objectifs.

10.2 Il est constant que les parties demanderesse n'ont pas soumis d'observations à l'encontre du projet de décision. Cela a pour conséquence qu'elles ne sont pas inconditionnellement recevables, comme intéressés, en leur recours devant la juridiction administrative mais que, selon les termes de l'article 6:13 Awb, cela dépend du point de savoir si le fait qu'elles n'aient pas formulé d'observations au sens de l'article 3:15 Awb peut raisonnablement leur être reproché. Comme indiqué ci-dessus au point 2.2.4, il s'agit ici pour le juge administratif de répondre à une question de forme et il s'abstiendra d'examiner les éventuels autres moyens (y compris de fond) s'il répond à cette question par [l'affirmative].

10.2.1 L'expression « à qui l'on peut raisonnablement reprocher » utilisée à l'article 6:13 Awb a été interprétée par la section du contentieux administratif du Conseil d'État en ce sens que, lorsqu'il a été satisfait aux exigences légales de mise à disposition pour consultation et de publicité, en sorte que tout un chacun a eu la possibilité de réagir aux projets de décision, l'omission de ce faire n'est pas excusable [OMISSIS].

10.2.2 [OMISSIS] [À ce propos, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a estimé] qu'il ne ressort pas de l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la convention d'Aarhus que la condition posée par l'article 6:13 Awb pour tenter un recours juridictionnel, à savoir que des observations ont été soumises, serait illicite. [Or. 17]

10.3 Le tribunal de céans s'interroge sur le point de savoir si le lien qui ressort de l'article 6:13 Awb entre la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice – la protection juridictionnelle n'ayant ainsi pas de rôle et de fonction autonomes – est compatible avec les règles de l'Union citées ci-dessus au point 2

et, en particulier, avec la convention d'Aarhus. À ce propos, le tribunal formule les considérations suivantes.

10.4 D'après le tribunal de céans, la Cour ne s'est pas encore, en ce qui concerne l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, prononcée (du moins expressément) sur le lien précis entre la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice dans l'hypothèse où l'on n'a pas fait, ou pas pu faire, usage des possibilités de participation. Il semble ressortir du point 88 de l'arrêt du 20 décembre 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987) que l'obligation d'un exercice effectif de droits dès le stade de la procédure administrative peut être imposée sur la base du droit national et que cela ne doit pas nécessairement reposer sur des objections fondées sur le droit de l'Union. Selon le tribunal de céans, cet arrêt concerne cependant une procédure autre que la procédure de participation en cause et le tribunal, en se référant également au point 61 de cet arrêt, s'interroge sur le point de savoir si la solution est la même en ce qui concerne la participation au titre de l'article 6 de la convention d'Aarhus. Il ressort également du point 76 de l'arrêt du 15 octobre 2015, *Commission/Allemagne* (C-137/14, EU:C:2015:683) que ni l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92 ni l'article 25, paragraphe 4, de la directive 2010/75 n'excluent qu'un recours devant une autorité administrative précède le recours juridictionnel et n'empêchent le droit national de prévoir l'obligation, pour le requérant, d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'être autorisé à introduire un recours juridictionnel. Le tribunal de céans estime qu'on ne peut pas en conclure purement et simplement que cela est également valable en ce qui concerne le lien entre la procédure de participation au processus décisionnel, qui ne doit pas nécessairement être considérée comme une voie de recours administratif, et le recours juridictionnel. À cet égard, le tribunal de céans renvoie à l'arrêt du 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, EU:C:2009:631), particulièrement au point 38 de celui-ci, où la Cour, à propos de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, indique, à [Or. 18] propos – justement – de la participation, que celle-ci est sans incidence sur les conditions d'exercice du recours. La réponse à la question posée à la Cour est formulée, au point 39, dans les termes suivants : « Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la deuxième question que les membres du public concerné, au sens des articles 1^{er}, paragraphe 2, et 10 bis de la directive 85/337, doivent pouvoir exercer un recours contre la décision par laquelle une instance, appartenant à l'organisation judiciaire d'un État membre, a statué sur une demande d'autorisation de projet, quel que soit le rôle qu'ils ont pu jouer dans l'instruction de ladite demande en prenant part à la procédure devant ladite instance et en faisant valoir leur position à cette occasion. » La Cour rappelle cette position dans des termes à peu près identiques au point 48 du même arrêt : les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant doivent pouvoir former un recours contre la décision qui autorise une opération, mais « cette directive ne permet nullement de limiter les possibilités de recours au motif que les personnes

concernées ont déjà pu faire valoir leur point de vue lors de la phase de participation au processus décisionnel instituée par son article 6, paragraphe 4 ».

10.5 La section du contentieux administratif du Conseil d'État a [OMISSIS] dit que l'arrêt du 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, EU:C:2009:631), concerne la situation où l'on a effectivement fait usage de la procédure de participation et n'a pas de rapport avec la question de savoir si le droit d'ester en justice peut être subordonné à l'usage effectif d'une possibilité de participation, en l'occurrence en soumettant des observations. Indépendamment du fait que le tribunal de céans éprouve une certaine incertitude quant à savoir si l'arrêt précité concerne la même procédure de participation que celle qui est en cause (ou s'il est question d'une forme de procédure de réexamen), il se demande si la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État concernant le « lien » institué entre la participation et l'accès à la justice est bel et bien compatible avec la convention d'Aarhus.

10.5.1 En ce qui concerne la situation dans le cadre de l'article 6:13 Awb, où des observations ont été formulées à l'encontre de certains aspects seulement du projet de décision, [Or. 19] tandis que les moyens d'annulation visent d'autres aspects de celui-ci, de sorte que le recours ne peut être que partiellement recevable (voir point 2.2.4 ci-dessus en ce qui concerne la « concentration sur certains aspects » [OMISSIS]), le tribunal de céans renvoie encore au point 80 de l'arrêt du 15 octobre 2015, *Commission/Allemagne* (C-137/14, EU:C:2015:683). La Cour y a dit que le contrôle juridictionnel porte sur la légalité de la décision attaquée, quant au fond et à la procédure, dans sa totalité. Le tribunal se demande si la recevabilité partielle en droit national est compatible avec cette jurisprudence.

10.6 Les arrêts de la Cour cités aux points 10.4 à 10.5.1 ci-dessus justifient à suffisance, selon le tribunal de céans, qu'on puisse douter de la compatibilité de l'article 6:13 Awb avec le droit de l'Union et, plus particulièrement, la convention d'Aarhus.

10.7 Il importe cependant de faire encore remarquer ici que les arrêts de la Cour cités aux points 10.4 à 10.5.1 ci-dessus se rapportent au « public concerné ». Vu les questions posées à la Cour qui sont formulées au point 7 ci-dessus, il est important de savoir dans quelle mesure cette jurisprudence concerne également l'accès à la justice du « public », par opposition au « public concerné ». Si, en effet, la Cour répondait par l'affirmative aux questions posées à cet égard, l'article 6:13 Awb, tel que décrit aux points 10.2 à 10.2.2 ci-dessus, ne continuerait pas moins à devoir être appliqué par le juge administratif.

11. Compte tenu des considérations qui précèdent, le tribunal de céans estime justifié, dans l'affaire 17/3843, de saisir la Cour des questions suivantes en application de l'article 267, troisième alinéa, TFUE et en se référant à ce qui est dit au point 7 ci-dessus. Le point de départ, à cet égard, est, comme indiqué plus haut au point 2.1, que ces questions doivent être analysées à l'aune, avant tout, de

la convention d'Aarhus et que (en cas de conflit) celle-ci prime la directive 2010/75 et la directive 2011/92. [Or. 20]

3) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce que l'accès à la justice du « public concerné » (intéressés) soit subordonné à l'usage de la possibilité de participation telle que prévue par l'article 6 de la convention d'Aarhus ?

En cas de réponse négative à la question 3) :

4) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une disposition de droit national dénie le droit d'agir en justice contre une décision aux membres du « public concerné » (intéressés) auxquels on peut raisonnablement reprocher de ne pas avoir formulé des observations à l'encontre du projet de décision (ou de certains aspects de celui-ci) ?

En cas de réponse négative à la question 4) :

5) Suffit-il que le juge national se prononce, en considérant les circonstances de la cause, sur ce que signifie l'expression « à qui l'on peut raisonnablement reprocher » ou doit-il tenir compte, à cet égard, de garanties déterminées prévues par le droit de l'Union ?

12. Comme il est indiqué au point 7.1 ci-dessus, les questions 3), 4) et 5) touchent également aux questions 1) et 2), [lesquelles] concernent le « public » (c'est-à-dire tout un chacun) au lieu du « public concerné » (c'est-à-dire les intéressés).

En conséquence, la Cour est invitée à répondre à cette question finale :

6) Dans quelle mesure les questions 3), 4) et 5) appellent-elles une réponse différente si elles concernent le « public » (tout un chacun), par opposition au « public concerné » (intéressés) ? [Or. 21]

Conclusion

Il ressort de ce qui précède que le tribunal de céans souhaite soumettre à la Cour de justice six questions portant sur l'interprétation du droit de l'Union (notamment de la convention d'Aarhus) en ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et en ce qui concerne la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines dispositions de droit national. [OMISSIS]

Décision

Le tribunal de céans :

– prie la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer par voie de décision préjudicielle sur les questions suivantes :

1) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce que le « public » (c'est-à-dire tout un chacun) soit totalement exclu du droit d'accès à la justice, dans la mesure où il ne constitue pas le « public concerné » (autrement dit les « intéressés ») ?

En cas de réponse affirmative à la question 1) :

2) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'il en ressort que le « public » (tout un chacun) doit se voir reconnaître un accès à la justice lorsqu'est alléguée une violation d'exigences procédurales et de droits de participation en faveur dudit public, tels que prévus par l'article 6 de ladite convention ? **[Or. 22]**

La circonstance que les membres du « public concerné » (intéressés) jouissent d'un accès à la justice sur ce point et aient, en plus, qualité pour contester la légalité d'un acte au fond est-il un aspect dont il est important de tenir compte à cet égard ?

3) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce que l'accès à la justice du « public concerné » (intéressés) soit subordonné à l'usage de la possibilité de participation telle que prévue par l'article 6 de la convention d'Aarhus ?

En cas de réponse négative à la question 3) :

4) Faut-il interpréter le droit de l'Union et, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une disposition de droit national dénie le droit d'agir en justice contre une décision aux membres du « public concerné » (intéressés) auxquels on peut raisonnablement reprocher de ne pas avoir formulé des observations à l'encontre du projet de décision (ou de certains aspects de celui-ci) ?

En cas de réponse négative à la question 4) :

5) Suffit-il que le juge national se prononce, en considérant les circonstances de la cause, sur ce que signifie l'expression « à qui l'on peut raisonnablement reprocher » ou doit-il tenir compte, à cet égard, de garanties déterminées prévues par le droit de l'Union ?

6) Dans quelle mesure les questions 3), 4) et 5) appellent-elles une réponse différente si elles concernent le « public » (tout un chacun), par opposition au « public concerné » (intéressés) ? **[Or. 23]**

[formule finale et signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL